

revista ECONOMÍA

No. 196
ABRIL - JUNIO 2013



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

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES
- I I E S -

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. José Rolando Secaida Morales

Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana

Lic. David Eliézer Castañón Orozco

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

Lic. Leonel Hernández Cardona

Dr. Jorge Murga Armas

Licda. Herlem Isol Reyes López

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

Lic. Carlos Morales López

Lic. Axel Ely Ruch Molina

AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

Licda. Andreyly Cisneros Flores

P.C. Rony de La Cruz Hernández

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 LI

ABRIL-JUNIO 2013

No. 196

Contenido

Página

**Impactos ambientales y sociales de los
agronegocios en Guatemala (Primera Parte)**

Dr. Jorge Murga Armas

1

**Algunas consideraciones acerca del
anteproyecto de ley de desarrollo rural
integral y su impacto en el medio
ambiente en Guatemala.**

Lic. Axel Ely Ruch Molina

23

**Situación del comercio en Guatemala en
la relación comercial con la Comunidad
del Caribe (CARICOM) y la República
Popular China.**

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez

61

**La gerencia social y el monitoreo y
evaluación de los programas sociales del
Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-**

MSc Herlem Isol Reyes López

87

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 196 correspondiente al trimestre abril-junio del año 2013.

En el primer artículo *“Impactos ambientales y sociales de los agronegocios en Guatemala” (primera parte)*, el Dr. Jorge Murga Armas manifiesta: Mientras que en 1995 los representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se disponían a firmar el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, Álvaro Arzú Irigoyen, entonces candidato a la Presidencia de la República para el período 1996-2000, preparaba el lanzamiento de una ambiciosa cruzada por la inversión petrolera y minera en el país.

Esta campaña, que para las transnacionales significaba reglas de juego que les asegurasen las más altas ganancias al menor riesgo posible, implicaba principalmente poner fin a la guerra interna y reformar la legislación minera que, aunque blanda, no satisfacía las codiciosas expectativas de las multimillonarias empresas que buscaban afincarse en el territorio nacional. En realidad, las condiciones para la llegada a Guatemala de las transnacionales de la minería y el petróleo estaban dadas: el largo y espinoso camino de las negociaciones por la paz estaba a punto de concluirse y las reformas a la ley de minería pasarían casi inadvertidas ante la euforia que provocaba entre muchos sectores la “implementación de los Acuerdos de Paz”.

Contrario a los que vislumbraban un cambio en el agro guatemalteco, y en contra de cualquier pronóstico de los especialistas, la firma de la paz marcaba el inicio de una nueva etapa de la historia agraria de Guatemala: aquélla en que la tenencia y propiedad de la tierra se convierte en la trama de los agronegocios: 1) la explotación y comercialización de las riquezas naturales; 2) el cultivo de caña de azúcar y palma africana para la producción de agrocombustibles y; 3) la construcción de megaproyectos de infraestructura.

Este artículo analiza los impactos ambientales y sociales de la mina Marlin en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en San Marcos.

En el segundo artículo “*Algunas consideraciones acerca del anteproyecto de ley de desarrollo rural integral y su impacto en el medio ambiente en Guatemala*” el Lic. Axel Ruch Molina, parte de la situación de pobreza en que vive la población rural, así como se hace un recuento de la historia agraria que ha configurado la estructura agraria de la actualidad, situación que se intenta revertir con la promulgación de una ley que tienda a dotar de tierra a los campesinos pobres y generar efectos multiplicadores en el sector agrícola y otros para lograr el desarrollo económico nacional, propósito que, se concluye, después de un análisis del articulado del anteproyecto, que es de difícil consecución puesto que se trata de una propuesta legal ambigua, engorrosa, imprecisa y elaborada de manera anti técnica, lo que no desvirtúa la lucha de las organizaciones indígenas en su afán de lograr mejores condiciones de vida. En lo ambiental, de manera marginal se aluden algunos puntos en donde se menciona que se deberá respetar los recursos naturales y que se deberán realizar las consultas a las comunidades indígenas para explotar los recursos naturales que tanto han cuidado éstas; los proponentes, en este punto, se atienen a una legislación e institucionalidad ambiental existente que se aplica muy vagamente.

“*Situación del comercio en Guatemala en la relación comercial con la Comunidad del Caribe -CARICOM- y la República Popular China*” constituye el tema abordado por la Dra. Thelma de Ramírez en el tercer artículo de la presente Revista; enfatizando que la prioridad del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- es investigar Problemas Socioeconómicos del país; a efecto de analizarlos y plantear algunas soluciones.

La Dra. Thelma de Ramírez expone que en el ámbito del Comercio Exterior y dado el contexto actual económico mundial en el cual, el proceso neoliberal y la globalización tienen dentro de sus pilares la apertura comercial, se considera en el presente tema la situación del comercio en Guatemala con la Comunidad del Caribe -CARICOM- y con la República Popular China, analizando el grado de avance que nuestro país tiene con ambas estructuras socioeconómicas, en lo que a intercambio comercial se refiere.

Adicionalmente, menciona la importancia de hacer notar que las mismas se tomaron en cuenta porque fueron incluidas como nuevas alternativas por el Consejo Nacional de Exportaciones -CONAPEX-, en sus políticas de apertura comercial, para el período 2012-2016, con la finalidad de impulsar las exportaciones de Guatemala; las cuales, se han visto disminuidas ante la actual crisis socioeconómica y financiera mundial que ha repercutido en nuestra economía.

Se toma la Comunidad del Caribe -CARICOM-, por el grado de avance que ha alcanzado y porque ya se firmó el Acuerdo de Alcance Parcial -AAP- con Belice y están concluidas las negociaciones de este mismo

Acuerdo, con Trinidad y Tobago. En tanto, con la República Popular China, aunque es considerada la segunda economía del mundo, es este país el que ha manifestado y mostrado gran interés en ampliar relaciones comerciales no sólo con Guatemala sino con toda América Latina.

En este contexto, se concluye en la investigación que no podemos abstraernos de esta realidad, ya que ningún país es autosuficiente en sí mismo y por lo tanto, el comercio internacional es una práctica que todos debemos realizar; sin embargo, dado el tamaño de nuestras economías, éste podría contribuir al crecimiento y desarrollo de países como los nuestros, integrados únicamente en bloques y exigiendo tratos preferenciales acorde a nuestras asimetrías; de no ser así, siempre estaremos en desventaja y los países hegemónicos aprovecharán al máximo la apertura comercial.

En el artículo cuatro *“La gerencia social y el monitoreo y evaluación de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-”* cuya autora es la licenciada Herlem Isol Reyes López, se señala que los desafíos que presenta la gerencia pública en el siglo XXI como resultado de las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas, demandan de una mayor capacidad de adaptación al cambio e innovación estratégica, para interpretar la realidad social de manera integral y con ella, los problemas profundos que enfrentan las poblaciones. Es decir, de un enfoque de gestión pública, donde el monitoreo y evaluación sean vistos como un proceso de aprendizaje continuo para maximizar los impactos y la eficiencia de las acciones emprendidas por los responsables de la gestión.

En ese sentido, se menciona que la Gerencia Social propone un cambio de paradigma en el quehacer público, promueve un campo de conocimientos y prácticas de gestión enfocadas a una nueva cultura gerencial, que involucra una visión integral de la realidad y contexto institucional en el que se interviene, además de mecanismos de lectura de resultados y estrategias innovadoras, de un cambio de actitud de funcionarios y directivos enfocados en la promoción del desarrollo social.

El estudio presenta un análisis sobre el monitoreo y evaluación desde un enfoque de Gerencia Social de dos programas sociales a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, siendo ellos; Mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura. Se plantean los desafíos para la implementación de un enfoque de Gerencia Social en la gestión pública, así como de las etapas de monitoreo y evaluación en las políticas y programas sociales. Se realiza también, una caracterización de los objetivos, funciones y atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social y de los dos programas sociales estudiados.

Posteriormente se da respuesta a las preguntas planteadas como parte de la evaluación de los programas, entre las cuales se mencionan: En qué medida el Programa cumple con las actividades especificadas en su planificación anual?, Qué coincidencia se presenta entre la cantidad y calidad de los servicios o actividades esperados y los que

se están generando?, En qué medida está el Programa llegando a los beneficiarios apropiados?, Los recursos del Programa se utilizan de manera apropiada?, Hay determinadas circunstancias o características entre las poblaciones objetivo que facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?, Qué efectos positivos y/o negativos se generan en el programa?

Como parte de los resultados de la investigación, puede señalarse que el monitoreo y evaluación de los programas sociales objeto de estudio, permite corroborar que el enfoque de Gerencia Social es ajeno a las actividades de la acción pública que se realiza en el Ministerio de Desarrollo Social. Es visible la ausencia de procesos participativos, flexibles y adaptativos como elementos sustantivos de una gerencia pública moderna. Persiste un modelo de gestión pública burocrática tradicional, verticalista, excluyente y poco transparente, generando poca confianza dentro de la población en cuanto a soñar con una nueva institucionalización de la política social en el país, en donde la persona humana y en este caso las poblaciones en pobreza y pobreza extrema del país, constituyan el fin y la razón de ser de los Programas y de un proceso de desarrollo integral.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Impactos ambientales y sociales de los agronegocios en Guatemala (Primera parte)

Jorge Murga Armas^{1*}

Introducción

Mientras que en 1995 los representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se disponían a firmar el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”,² Álvaro Arzú Irigoyen, entonces candidato a la Presidencia de la República para el período 1996-2000, preparaba el lanzamiento de una ambiciosa cruzada por la inversión petrolera y minera en el país.

Esta campaña, que para las transnacionales significaba reglas de juego que les asegurasen las más altas ganancias al menor riesgo posible, implicaba principalmente poner fin a la guerra interna y reformar la legislación minera que, aunque blanda, no satisfacía las codiciosas expectativas de las multimillonarias empresas que buscaban afincarse en el territorio nacional. En realidad, las condiciones para la llegada a Guatemala de las transnacionales de la minería y el petróleo estaban dadas: el largo y espinoso camino de las negociaciones por la paz estaba a punto de concluirse y las reformas a la ley de minería pasarían casi inadvertidas ante la euforia que provocaba entre muchos sectores la “implementación de los Acuerdos de Paz”.

Contrario a los que vislumbraban un cambio en el agro guatemalteco, y en contra de cualquier pronóstico de los especialistas, la firma de la paz marcaba el inicio de una nueva etapa de la historia agraria de Guatemala: aquélla en que la tenencia y propiedad de la tierra se convierte en la trama de los agronegocios: 1) la explotación y comercialización de las riquezas naturales; 2) el cultivo de caña de azúcar y palma africana para la producción de agrocombustibles y;

1 * Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

2 Firmado en México D.F. el 6 de mayo de 1996.

3) la construcción de megaproyectos de infraestructura. Veamos, para tener una visión más completa del problema de la tierra, cómo evoluciona la cuestión agraria en Guatemala.

Impactos ambientales y sociales de los agronegocios en Guatemala

I. Explotación y comercialización de las riquezas naturales

Además de los cinco principios de la política agraria colonial que analizamos en otra parte,³ otra de las razones que explica el surgimiento y desarrollo del latifundismo, según Severo Martínez Peláez, fueron las condiciones especiales de Guatemala: el territorio del reino carecía de recursos mineros, lo cual había orientado el interés de los colonizadores hacia el control y explotación de la propiedad de la tierra y el trabajo de los “indios”.

Este hecho contundente, demostrado admirablemente por el autor de la “Patria del criollo”, parece confirmarse en estudios regionales de gran calidad, tal el caso de la obra de W. George Lovell sobre la sierra de los Cuchumatanes. Allí, siguiendo a MacLeod, el historiador escocés comenta lo siguiente:

Al principio había grandes expectativas por la posibilidad de que en la región hubiese minerales en cantidades importantes. Sin embargo, estas ilusiones nunca se materializaron. El oro de Pichiquil y San Francisco Motozintla resultó ser más mítico que real. En Chiantla, Juan de Espinar, el primer español que se dice descubrió las minas de plata, consiguió obtener ingresos anuales de 8,700 pesos, pero estos beneficios no se mantuvieron por mucho tiempo. Durante el período colonial, las minas de Chiantla produjeron cantidades modestas de plata, la cual se usaba para decorar altares en Guatemala. Sin embargo, la escala y el rendimiento de las operaciones, incluso cuando se juntaban con la explotación de plomo, eran

³ Jorge Murga Armas, *La tierra y los hombres en la sociedad agraria colonial de Severo Martínez Peláez*, Revista Economía, No. 174, IIES-USAC, Guatemala, octubre-diciembre 2007, pp. 77-102.

mucho menos importantes que las del área central de Honduras y nada parecidas a las de Guanajuato y Zacatecas en México, o a las de la ciudad de Potosí en Perú. A finales del siglo XVI, los pocos españoles que decidieron quedarse en la sierra de los Cuchumatanes se dieron cuenta de que adquirir tierra era más seguro y ofrecía mejores perspectivas que obligar a una población nativa reacia y muy reducida a trabajar en empresas mineras marginales.⁴

La tierra, lo vemos, era la mejor manera de hacer fortuna en la Guatemala colonial. Sin oro, sin plata, sin otros minerales en cantidades importantes, como en Guanajuato, Zacatecas o Potosí, valía más acaparar enormes extensiones de tierra que consagrarse enteramente a la minería. Tal situación, estimulada por las condiciones tecnológicas de aquélla época, empezaría a sufrir las primeras grandes transformaciones cuando las empresas transnacionales a través de las élites locales y la complacencia de los Gobiernos militares de turno, inician el primer gran proceso de exploración y explotación minera y petrolera en el país, después del derrocamiento de Jacobo Árbenz.⁵

Pero sería en realidad hasta en 1996, con la llegada de Álvaro Arzú al poder, que la minería de metales e hidrocarburos adquiere mayor importancia: de ser una actividad marginal de los programas económicos de los Gobiernos que se sucedieron en el poder desde 1954, se convierte en parte fundamental de los planes económicos de las administraciones que, desde 1996, se consagran a autorizar una cantidad considerable de concesiones de exploración y explotación minera y petrolera en todo el territorio nacional. ¿Qué explica dicho fenómeno? ¿Qué impactos tiene para el mundo rural? ¿Cómo se vislumbra el futuro de la campiña guatemalteca?

Fin de la guerra

4 W. George Lovell, *Conquista y cambio cultural. La sierra de los Cuchumatanes de Guatemala 1500-1821*, CIRMA, Antigua Guatemala, Guatemala, 1990, p. 129.

5 Véase Luis Solano, *Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder*, Inforpress Centroamericana, Guatemala, 2005.

La guerra de 36 años había sido un factor determinante para que tanto la inversión en minerales metálicos como en hidrocarburos permaneciera a niveles relativamente modestos. Si bien habían existido en los años sesenta-ochenta explotaciones importantes de níquel a través de la empresa EXMIBAL (Exploraciones y Explotaciones Mineras de Izabal), y otras de petróleo en Las Verapaces y El Petén concedidas a empresas nacionales y transnacionales (Basic Resources y sus subsidiarias), la intensidad de las exploraciones y explotaciones mineras y petroleras favorecidas por los Gobiernos de turno, no se compara con la que se desataría en la década de los noventa en casi todo el territorio nacional.⁶ De hecho, de casos muy focalizados como los ya citados, o de otros muy conocidos como el de las minas de antimonio y tungsteno de San Idelfonso Ixtahuacán, en Huehuetenango, se pasa a una cantidad difícil de listar de exploraciones y explotaciones de oro, plata, plomo, antimonio, cobre, zinc y petróleo.

Si la guerra sirvió de muro de contención a las empresas nacionales y transnacionales que buscaban apoderarse de las riquezas del subsuelo, la firma de la paz se tradujo en el contexto ideal para que las élites locales y las transnacionales hicieran de la minería de metales y el petróleo su gran negocio. Esto, lo veremos, tiene que ver con la adopción por los distintos Gobiernos del modelo económico y político neoliberal que, en contra de lo pactado en los Acuerdos de Paz, coloca al país a expensas del gran capital nacional y transnacional.

Consolidación del neoliberalismo

En efecto, la adopción paulatina por Guatemala a partir de los años ochenta del modelo económico y político neoliberal sustentado en la idea de la supremacía del mercado en la economía, desplazó poco a poco al modelo desarrollista que, desde los años cincuenta, asignaba un rol al Estado en la economía y plateaba el crecimiento hacia adentro y el aprovechamiento de las ventajas comparativas con las que contaban los países.

Este desplazamiento provocó que el discurso de las ventajas comparativas que daba coherencia teórica al modelo desarrollista

⁶ *Ibid.*, pp. 87-104.

fuera sustituido por el discurso del modelo neoliberal que, en cambio, exalta las ventajas competitivas. Se trata, desde entonces, de volverse eficientes y competitivos en todos los campos que exige la globalización y el mundo liberalizado del siglo veintiuno, para crecer y desarrollarse, pues se argumenta que en ese contexto todos los países tienen “las mismas oportunidades de desarrollarse y competir”.⁷

En Guatemala, ese proceso de sustitución de un modelo por otro se consumó en los años noventa con la ejecución de las medidas económicas establecidas por el Consenso de Washington,⁸ y la entrada en vigor a partir del 2005 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos,⁹ pero también con el cumplimiento de los proyectos del Plan Puebla Panamá que, desde su presentación en Guatemala a los empresarios guatemaltecos por el presidente electo de México, Vicente Fox, el 11 de septiembre de 2000, planteaba poner a disposición de la inversión privada el territorio y los recursos naturales y humanos de la región, y preparar las condiciones físicas necesarias (carreteras, puertos, aeropuertos, aduanas) para el avance y consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas.¹⁰

Son esos planteamientos los que inspiran a las élites económicas locales a impulsar, por un lado, el desmantelamiento del Estado y la liberalización de la economía y, por el otro, la repartición todavía pendiente de las riquezas naturales del país. Inspirados en esas ideas, los grupos económicos interesados en la minería y el petróleo redinamizan sus relaciones con las transnacionales, sabidos de que su alianza con ellas les dejará enormes beneficios. Esto, por lo demás, explica la aceleración del proceso de firma de varios

7 El Observador, *Agronegocio y competitividad: dos caras de la misma moneda*, Análisis alternativo sobre política y economía, No. 32 y 33, Guatemala, agosto-diciembre 2011, p. 1.

8 Entre otras medidas económicas, el Consenso de Washington establecía privatizar las empresas públicas y monopolios estatales, desregular los mercados, liberalizar el comercio internacional, eliminar las barreras a las inversiones extranjeras directas y proteger la propiedad privada.

9 Jorge Murga Armas, *La trama del DR-CAFTA en Guatemala*, IIES-USAC, Boletín Economía al día, No. 7, Guatemala, julio 2005.

10 Jorge Murga Armas, *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*, IIES-USAC, Revista Economía, No.169, Guatemala, julio-septiembre 2006, pp. 51-81.

Acuerdos de Paz durante el primer año de Gobierno de Álvaro Arzú, y la suscripción definitiva de la “Paz firme y duradera” el 29 de diciembre de 1996.

Pero, ¿qué efectos tiene para Guatemala, y en particular, para las sociedades indígenas y campesinas, la explotación incontrolada de los recursos mineros y petroleros del país?

Es difícil en este momento, dada la cantidad de concesiones mineras y petroleras que se han otorgado, hacer una estimación global de los impactos ambientales y sociales. Para ilustrarlos, y para no evadir el tema con el simple argumento de la dificultad derivada de la cercanía temporal de los hechos, nos circunscribiremos al análisis de dos casos paradigmáticos que pueden darnos una idea aunque sea somera de los efectos perversos de tales explotaciones: el caso de la minería a cielo abierto en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en el departamento de San Marcos, y el de la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT), en el departamento del Petén. Ellos son, por lo demás, representativos de las alianzas empresariales que se tejen entre los grupos económicos locales y las transnacionales.

Lo que está en juego

La tierra, dicen los portavoces de la Cámara del Agro, ya no tiene ningún valor. Mal hacen los campesinos que todavía piden tierra al Gobierno, y todavía desean ser campesinos. De lo que se trata hoy, es de modernizarse. No de estar pidiendo tierra, porque aunque se repartiera, ella ya no alcanzaría para todos.

Con un discurso similar terminan el siglo XX los “Señores de la Tierra” que siguen concentrando para sí la tenencia o propiedad de ese medio de producción que les ha garantizado el dominio de la sociedad durante casi cinco siglos. Hoy, a principios de la segunda década del siglo XXI, y justo en el momento en que los grupos económicos poderosos realizan grandes negocios con la

celebración del Oxlajuj B'aqtun o cambio de era del calendario maya, los grandes propietarios poseen incluso más tierra de la que tenían en 1952 cuando el presidente Jacobo Árbenz impulsó la reforma agraria.¹¹

Debido a la explotación y mercantilización de las riquezas naturales, al cultivo de caña de azúcar y palma africana para la producción de agrocombustibles y a la construcción de megaproyectos de infraestructura, los dominios de la clase terrateniente, además de las tierras de sus antiguas plantaciones en la Costa Pacífica, abarcan actualmente buena parte de la Franja Transversal del Norte (FTN) y del Petén,¹² antiguas zonas de colonización donde los campesinos la mayor parte de ellos indígenas conservaban hasta hace poco sus antiguos sistemas familiares y comunitarios de producción.¹³

Esos agronegocios crean nuevas presiones sobre la tierra que se traducen en despojos a familias y comunidades campesinas, eliminación de sus sistemas productivos, aumento del número de campesinos sin tierra o con muy poca, nuevos y mayores problemas ambientales, más pobreza y conflictividad. En lo que a la explotación y mercantilización de las riquezas naturales concierne, las concesiones mineras y petroleras son particularmente ilustrativas.

Los casos de la minería y el petróleo nos servirán para mostrar cómo el interés por la tierra sigue presente tanto en las grandes empresas nacionales y transnacionales que buscan explotar las riquezas del subsuelo, como en las comunidades indígenas y campesinas que, o defienden su territorio, o buscan nuevas tierras agrícolas para la colonización.

El oro y la plata de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa

Dos hechos, decíamos, favorecerían la expansión de la actividad

11 Véase Jorge Murga Armas, *Alcances y límites de la Revolución de Octubre en la cuestión agraria e indígena*, Revista Economía, No. 180, IIES-USAC, Guatemala, abril-junio 2009, pp. 45-88.

12 Véase Jorge Murga Armas, *El costo social de la producción de agrocombustibles en Guatemala*, Boletín Economía al día, No. 6, IIES-USAC, Guatemala, junio 2011.

13 Véase Jorge Murga Armas, *Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución de 1954 a la transición "democrática" iniciada en 1986*, Revista Economía, No. 188, IIES-USAC, Guatemala, abril-junio 2011, pp. 17-53.

minera en Guatemala a finales del siglo XX. Por un lado, la finalización de la guerra, por el otro, la consolidación del modelo económico y político neoliberal. En ese contexto, y con la llegada al poder de Álvaro Arzú, decíamos también, se crearon condiciones más favorables para que las empresas transnacionales arribaran al país.

Fue, ciertamente, con la aprobación en 1997 de la Ley de Minería¹⁴ que se establecieron los incentivos más importantes: 1) reducir del 6% al 1% el porcentaje de regalías correspondientes a los ingresos brutos que percibe el Estado y 2) permitir a las compañías extranjeras adquirir la propiedad total (100%) de las empresas mineras, exceptuándoles al mismo tiempo del pago de varios impuestos (sobre el uso del agua y la importación de maquinaria, entre otros).

Esa ley, debe decirse, fue aprobada por el Congreso de la República en forma apresurada bajo presión de las empresas transnacionales y las élites locales interesadas en la explotación de los recursos mineros del país,¹⁵ sin consultar a los ciudadanos según lo que prescribe la Constitución Política de la República,¹⁶ ni a los pueblos indígenas que habitan los territorios en los cuales dichas explotaciones tendrían lugar. Esto, sumado a otros fallos u omisiones de la ley,¹⁷ generaría el desacuerdo social con los proyectos mineros, expresados especialmente en la resistencia de las comunidades indígenas a su ejecución.

Una de las primeras empresas que respondió a la tentadora

14 Decreto 48-97 *Ley de Minería*, aprobado por el Congreso de la República de Guatemala el 11 de junio de 1997.

15 Luis Solano, *op. cit.*

16 La Constitución Política vigente, en el artículo 172, párrafo 1, estipula que “todas las decisiones políticas de importancia trascendental deberán ser sometidas al mecanismo del referendo popular”. PDH, *La minería y los derechos humanos en Guatemala*, Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 2005, p. 20.

17 No incluye, por ejemplo, un párrafo sobre la consulta a que tienen derecho las comunidades indígenas en relación con los proyectos planeados; y no toma en cuenta, por lo demás, sus derechos territoriales colectivos ni el lazo cultural que les une con sus territorios ancestrales y sus recursos naturales —a pesar de que la Ley de Minería fue aprobada después de la ratificación del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que sí los estipula. Las regulaciones sobre el medio ambiente, por otra parte, son vagas, flojas —en lo relativo a los Estudios de Impacto Ambiental y Social (EIAS)— o simplemente no existen —en lo que concierne a la responsabilidad de las empresas por daños al medio ambiente.

propuesta del Gobierno, fue la canadiense Montana Gold que en 1998 creó su propia compañía subsidiaria de propiedad total, la Montana Exploradora de Guatemala que en 1999 obtuvo del Gobierno una licencia de exploración para el “área Marlin”, ubicada en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, donde había descubierto una veta de mineral de oro y plata.

Pero recordemos que en la fase de exploración la concesión Marlin fue objeto de especulación y cambió más de una vez de propietarios:¹⁸ Montana Gold se fusiona en el 2000 con la compañía Américo-canadiense Francisco Gold, la cual se convierte a su turno en el 2002 en propiedad de otra empresa canadiense, la Glamis Gold. Después de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en noviembre de 2003 y ya bajo el Gobierno del Presidente Alfonso Portillo (2000-2004), Glamis Gold empieza la construcción de la mina a través de Montana Exploradora en mayo de 2004 e inicia las operaciones de explotación en el tercer trimestre de 2005.¹⁹

Pero la llegada de Glamis Gold (Goldcorp desde 2006) a San Marcos —seguida inmediatamente por la canadiense INCO (HubBay Minerals desde 2008) que busca reabrir la mina de níquel EXMIBAL en El Estor, Izabal— produjo el resurgimiento de conflictos sociales alrededor de la minería²⁰ y la reapertura de un debate nacional que enfrenta a los partidarios de dos puntos de vista diametralmente opuestos del desarrollo: los que están dispuestos a otorgar concesiones mineras a las transnacionales sin importar los escasos ingresos que éstas dejan al Estado y a las comunidades ni el impacto ambiental y social negativo que provocan (élites económicas y políticas, empresas transnacionales, CACIF,

18 Según Luis Solano, las compañías mineras se comprometen generalmente en la especulación y las transferencias de concesiones mineras para buscar el capital que necesitan para cubrir los costos iniciales de la fase de explotación. Luis Solano, *op. cit.*

19 Joris van de Sandt, *Conflictos Mineros y Pueblos Indígenas en Guatemala*, Cordaid, La Haya, 2009, p. 12.

20 Recordemos los conflictos sociales generados por la mina de níquel explotada por EXMIBAL durante los años setenta y ochenta ligados a las protestas indígenas contra la expropiación de tierras y la violación de los derechos humanos de que fueron víctimas líderes de la comunidad, y los conflictos de los años setenta relacionados con la mina de tungsteno y antimonio en San Idelfonso Ixtahuacán, Huehuetenango, generados especialmente por las condiciones de explotación de los trabajadores.

Gobierno); y los que, por el contrario, se posicionan del lado de los intereses sociales y nacionales y abogan por la salvaguarda y uso racional de los recursos naturales (comunidades, organizaciones y líderes comunitarios, ONG ambientalistas, Iglesia católica).

Minería y conflictos sociales

Con la ayuda de organizaciones locales de la Iglesia católica —Movimiento de Trabajadores Campesinos (MTC) y Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral (AEPDI), respectivamente—, tanto las autoridades indígenas de Sipacapa como los líderes comunitarios q'eqchi' de El Estor, elaboraron a finales de 2003 declaraciones de protesta en las que expresaban sus temores por la degradación ambiental y la contaminación de las fuentes de agua en sus territorios, pero también denunciaban el no haber sido informados suficientemente sobre los proyectos mineros.²¹

Fue en ese contexto que las comunidades indígenas y sectores de la sociedad civil ligados a la defensa del medio ambiente se movilizaron cada vez más. En noviembre de 2003, recordémoslo, líderes de las comunidades de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán solicitaron al Gobierno de Alfonso Portillo la revocación de la licencia minera concedida a Montana en San Marcos. Y, a finales del mismo mes, varias organizaciones indígenas del Altiplano Occidental e Izabal y no pocas organizaciones nacionales organizaron un Congreso Nacional Maya en la Carretera Panamericana cerca de Iximche (antigua capital Kaqchiquel) en el municipio de Tecpán. Allí se discutió el problema minero y se decidió pronunciarse “contra las licencias mineras en territorio maya”.²²

Fue en ese ambiente que se desarrolló el proceso que en el 2004 enfrentó directamente al Presidente Óscar Berger (2004-2008) y al Arzobispo de Guatemala Rodolfo Quezada Toruño, pero las intenciones de Óscar Berger y su Gobierno eran claras: habían centrado sus planes económicos en el impulso de los agronegocios y estaban decididos a conceder cientos de licencias mineras a las transnacionales sin consultar a la población local.

21 Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 12.

22 Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 14.

De hecho, en el 2005 “el 10% del territorio guatemalteco (estaba) cubierto por permisos mineros, la mayoría de los cuales está en manos extranjeras; (y) el 90% de los territorios cubiertos por estos permisos, está conformado por territorios indígenas”.²³

En respuesta al Congreso Nacional Maya el Gobierno de Óscar Berger que no ocultaba su simpatía por las empresas transnacionales en las cuales se sospechaba tenía intereses personales, organizó a principios de diciembre de 2004 el Primer Foro Nacional Minero con la intención tardía de revertir la opinión pública decididamente negativa sobre la minería. Pero este foro, apoyado por la Embajada de Canadá y con la participación de representantes del Ministerio de Energía y Minas, de la trasnacional Montana, del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Iglesia católica, careció de algo esencial: no contó con la participación de la sociedad civil ni con la de los representantes de las comunidades indígenas concernidas.

Fue esto lo que motivó la celebración del Foro Alternativo de Resistencia contra la Minería organizado principalmente por el Frente Alternativo de Resistencia contra la Minería que reagrupaba a varias ONG guatemaltecas abiertamente en contra a la minería de metales. Pero el diálogo entre el Gobierno y las comunidades no tuvo lugar y las tensiones desembocaron en enero de 2005 en violentas manifestaciones. El detonante había sido el bloqueo espontáneo de la Carretera Panamericana por los habitantes de Los Encuentros, en Sololá, después de que un gigantesco cilindro destinado a la planta procesadora del proyecto Marlin, en San Marcos, había provocado el desmantelamiento de un puente peatonal que bloqueaba el paso de la caravana que transportaba maquinaria propiedad de la empresa Montana hacia la futura mina Marlin.

Ahora bien, cuando el Gobierno envió a la Policía Nacional a la zona, miles de habitantes reforzaron el bloqueo instalándose a ambos lados de la Carretera Panamericana. Con el alcalde indígena de portavoz, éstos exigieron la revocación de las licencias mineras en su territorio e invitaron al diálogo a altos funcionarios del Gobierno. Pero la prepotencia del Gobierno que defendía decididamente los

23 BIC, *Glamis en Guatemala: un boletín sobre la mina Marlin*, Boletín #1. [s.l.], Bank Information Center, 2005. Citado en Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 6.

intereses de las empresas mineras, desembocó en un violento enfrentamiento: el 11 de enero de 2005, ciertamente, el Ministro de Gobernación ordenó el envío de 1,500 tropas de policía y 300 soldados del ejército para despejar por la fuerza la carretera. El saldo de la confrontación fue de un indígena manifestante muerto por las descargas militares y varios civiles y policías gravemente heridos. Óscar Berger, flamante Presidente de la República, defendería después su decisión: se trataba de “proteger a los inversionistas” sin importarle el rechazo de los pueblos indígenas y la sociedad civil a la minería.²⁴

La agitación social y política que se derivó del enfrentamiento entre pobladores y fuerzas de seguridad en Sololá obligó al Gobierno a apoyar la creación en febrero de 2005 de la Comisión de Alto Nivel sobre la Minería (CAN), que fuera presidida por monseñor Álvaro Ramazzini, Obispo de San Marcos, y conformada por funcionarios gubernamentales, representantes de las Iglesias católica y evangélicas, académicos y miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil. Pero esta comisión, nuevamente, excluyó a los representantes de las organizaciones indígenas y comunidades afectadas.

La participación del Gobierno en la Comisión de Alto Nivel sirvió en realidad para entretener a la población. Mientras que ésta discutía sobre la protección al medio ambiente, la transparencia, la participación ciudadana, la consulta y el monitoreo, y mientras aquélla presentaba sus recomendaciones en agosto de 2005 sobre una nueva política minera,²⁵ la administración Berger continuaría promulgando decretos y emitiendo documentos de políticas para facilitar la minería hasta el final de su mandato.

De suerte que para abril de 2008, según el Ministerio de Energía y Minas (MEM), la campaña gubernamental para atraer a las compañías mineras se había traducido en 113 permisos de minería vigentes: 1 de reconocimiento, 105 de exploración y

24 Véase Jorge Murga Armas, *La cuestión agraria diez años después de la firma de la paz en Guatemala*, Revista Economía, No. 172, IIES-USAC, Guatemala, abril-junio 2007, pp. 105-107.

25 Véase *Propuesta de Lineamientos de Política Minera (Proyecto Acuerdo Gubernativo No. X)*, Comisión de alto Nivel sobre la Minería, agosto de 2005.

7 de explotación.²⁶ —Sin tomar en cuenta la gran cantidad de autorizaciones para actividades de minería no metálica (explotación y explotación).

Ahora bien, más de la mitad de esas concesiones y muchas otras solicitudes de autorización pendientes, se ubican en las regiones montañosas de cuatro departamentos de población indígena predominante: 17 en el occidente de San Marcos, 15 en Huehuetenango, 16 en el oriente de Alta Verapaz y 19 en Izabal.²⁷

Esto, sumado al fracaso de la Comisión de Alto Nivel que terminaría por disolverse en marzo de 2006 después del incumplimiento por parte del Gobierno a los acuerdos alcanzados, contribuyó a generar mayor organización en las comunidades en contra de la minería. Sipacapa fue el caso revelador. El 18 de junio de 2005, luego de un proceso que no estuvo exento de varios intentos por parte de la compañía Montana Exploradora para obstaculizarla y a pesar de que las actividades mineras ya habían comenzado, se realiza un referendo comunitario para dar a conocer al pueblo públicamente la posición de las comunidades indígenas de Sipacapa sobre la minería.²⁸ Basadas en estándares nacionales e internacionales de carácter legal establecidos para esta clase de consultas —especialmente el Convenio 169 de la OIT (artículo 6) y el Código Municipal (Decreto 12-2002, artículos 63-65)—, aquéllas dijeron por mayoría absoluta (98%): NO a la minería.

Sin embargo, en mayo de 2007, casi dos años después de la consulta, la Corte de Constitucionalidad decide que esta clase de ejercicio de la ciudadanía es válida (procesalmente correcto), pero no tiene un carácter vinculante.²⁹ La lucha de las comunidades de Sipacapa contra la minería, no obstante la decisión de la Corte de Constitucionalidad y a pesar del apoyo decidido de los distintos Gobiernos a las transnacionales, ha generado una reacción en

26 Un permiso de reconocimiento faculta a su titular a identificar y localizar posibles áreas de explotación. Un permiso de exploración le permite localizar, estudiar y evaluar depósitos. Un permiso de explotación lo faculta a explotar depósitos. Véase Decreto 48-97 *Ley de Minería*, artículos 21, 24 y 27.

27 Joris van de Sandt, *op. cit.*, pp. 6-7.

28 Véase especialmente: COPAE, *Sistematización de experiencia —La consulta comunitaria: la lucha del pueblo maya sipakapense contra el atropello y la imposición*, Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE), San Marcos, 2008.

29 Prensa Libre 09/05/2007. Véase también: Prensa Libre 05/04/2006.

cadena entre los otros pueblos indígenas que también se han visto afectados por este tipo de proyectos. Desde entonces, “más de 35 municipios ubicados en el Altiplano Occidental y en otras partes del país (la mayoría de ellas en Huehuetenango y San Marcos)”,³⁰ han organizado sus propias consultas y se han declarado abrumadoramente en contra de la minería. Si nos atenemos a las estadísticas reportadas por las organizaciones que han seguido de cerca estos procesos, ¡más de medio millón de ciudadanos han rechazado la minería!³¹

El conflicto estalló finalmente a principios de 2007 en San Miguel Ixtahuacán y El Estor, donde, en el primer caso, los ciudadanos desilusionados con la mina Marlin decidieron bloquear el camino de entrada y, en el segundo, cuando familias q'eqchi' que habían sufrido la expropiación de sus terrenos ocuparon nuevamente las tierras en manos de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN). Estas acciones, hay que decirlo, fueron reprimidas violentamente provocando el desalojo de las comunidades y la persecución legal de sus líderes.

La mina Marlin

Situada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa en el departamento de San Marcos, la mina Marlin fue descubierta por la empresa Francisco Gold y desarrollada por la Glamis a través de su subsidiaria Montana Exploradora de Guatemala. Ambas pertenecen desde junio de 2006 a Goldcorp, empresa domiciliada en Vancouver, Canadá, y una de las mayores productoras de oro en Norteamérica. El proyecto Marlin consiste en una concesión de explotación de 20 kilómetros cuadrados (Marlin I), otorgada en noviembre de 2003, y de otra de exploración (Marlin II) concedida en enero de 2004. Por otra parte, el 85% de la concesión de explotación está ubicada en San Miguel Ixtahuacán y el 15% restante en Sipacapa.

30 Joris van de Sandt, *op. cit.*, pp. 16-17.

31 Véase: www.resistencia-mineria.org

El proyecto Marlin, según estimaciones iniciales, tendría una producción anual promedio de 220,000 onzas de oro y de aproximadamente 3 millones de onzas de plata. La capacidad de procesamiento anual se estimaba en 1.82 millones de toneladas de mineral y ha sido pensada, además, para albergar en el futuro depósitos de mineral proveniente de otras posibles zonas mineras. Por lo demás, los costos de desarrollo totales del proyecto fueron estimados en US\$254 millones, mientras que las ventas totales de mineral bruto y exportado (sin refinar) se estimaron en el año 2005 en US\$893 millones en 10 años. Sin embargo, debido al aumento sostenido de los precios del oro y de la plata, sólo entre los ejercicios de 2006 y 2007 la mina le produjo a Golcorp US\$312 millones.³²

A pesar de que Montana ha alegado siempre que la mina traerá desarrollo local y regional a través de la generación de empleo y de la inversión social, el proyecto ha provocado desde el comienzo críticas y protestas entre las comunidades afectadas. Además de que éstas reciben sólo el 50% de participación del 1% de las regalías sobre el valor de ventas brutas que la empresa le paga al Estado (las comunidades no participan del canon de superficie o de otros impuestos), las preocupaciones ambientales existentes (relacionadas con el plan de manejo ambiental elaborado por Montana que según expertos independientes subestima los riesgos de contaminación y los impactos acumulativos sobre la disponibilidad de agua a nivel local) crean inconformidad y temor y provocan el rechazo de las comunidades a la mina Marlin.

Impactos ambientales y sociales

Contrario a la información contenida en los documentos elaborados por la empresa Montana,³³ en la cual se minimizan los impactos ambientales negativos y se magnifican los impactos sociales

32 Véase: www.goldcorp.com

33 Nos referimos a sus informes a la Corporación Financiera Internacional (CFI), que forma parte del Grupo del Banco Mundial, y a sus informes anuales de monitoreo, ambos disponibles al público.

positivos, los estudios encargados o realizados por grupos de la sociedad civil en nombre de las comunidades,³⁴ reportan que la pérdida del acceso a la tierra e integridad territorial, así como la contaminación del agua y competencia por el agua, son los efectos negativos más notables en las comunidades afectadas por la mina Marlin en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa.

Pérdida de acceso a la tierra e integridad territorial

Según los documentos que hemos citado, “el efecto más tangible y dramático” de la mina Marlin en San Miguel Ixtahuacán y, en menor medida, Sipacapa, es la pérdida de acceso a la tierra por parte de la población de las comunidades indígenas cercanas. A causa de las excavaciones de 5,000 toneladas de roca cada día, los cerros en las proximidades de los pueblos de Agel, Nueva Esperanza y San José Ixcaniche, “han sido transformados durante los últimos cinco años en inmensos cráteres y en montones de roca de desecho”.³⁵ Esto, lamentablemente, ha traído consecuencias fatales para los antiguos poseionarios de las tierras. Ahora, contrario a los días en que no existía la mina, viven “reducidos a miserables lotes de tierra que limitan con un paisaje destruido”.³⁶

Además del daño ecológico, la mina Marlin también traerá impactos socioeconómicos y culturales. Fue eso, precisamente, lo que afirmó el Banco Mundial, ¡uno de los financistas del proyecto!, quien en uno de sus documentos declaró que “el reasentamiento de las poblaciones indígenas que aplican modalidades de producción tradicionales basadas en la tierra, es un proceso especialmente complejo y puede tener importantes impactos negativos en su identidad y supervivencia cultural”.³⁷

Ahora bien, la presencia de Montana también tiene importantes efectos sobre la integridad del territorio colectivo de la comunidad

34 Véase especialmente el Estudio de Impacto Ambiental realizado por el geólogo hídrico independiente, Dr. Robert Morán, por encargo de Madre Selva, organización no gubernamental ambientalista guatemalteca que ha estado presente en el debate sobre la minería a cielo abierto en Guatemala.

35 Joris van de Sandt, *op. cit.*, pp. 24-25.

36 *Ibid.*

37 Banco Mundial, *Política Operacional 4.12 relativa al Reasentamiento Involuntario*, citado en Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 25.

indígena de San Miguel Ixtahuacán. Como éste “incluye y traslapa por completo el territorio municipal”,³⁸ las perspectivas de autonomía y autodeterminación, claramente reconocidas por la legislación internacional relacionada con los pueblos indígenas, se ven seriamente afectadas. Esto por el hecho de que Montana, en la época de la adquisición de tierras para el proyecto Marlin, o no comprendió o simplemente irrespetó la compleja situación de la tenencia de la tierra en esa región. De suerte que al tratar los derechos familiares a la tierra como si fueran propiedad individual, “la empresa pisoteó” los derechos colectivos esenciales de las comunidades indígenas de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, pues trató los derechos familiares (de uso) a la tierra como si fueran propiedad individual.

Si las evidencias legales demuestran que las tierras de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa forman parte integral de un título colectivo,³⁹ el Informe sobre los Procedimientos de Adquisición de Tierras elaborado por la empresa Montana en 2004 para acceder a un préstamo de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, también demuestra que la compañía minera pudo haber actuado de mala fe al proceder a adquirir tierras de la manera como lo hizo. Hoy, afirma en su informe, “Montana posee los derechos sobre los minerales del subsuelo dentro del área del proyecto Marlin, pero la superficie de la tierra es de propiedad privada”.⁴⁰

Como se ve, Montana no sólo ignoró públicamente los títulos colectivos (ejidos o tierras comunales) de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa,⁴¹ sino que también ignoró aspectos culturales reconocidos por el Convenio 169 de la OIT: el apego cultural de las comunidades indígenas locales a su tierra y, más aún, la naturaleza colectiva de

38 Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 25.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*, p. 26.

41 Dichos títulos se encuentran en el Archivo General de Centroamérica en la capital de Guatemala: San Miguel Ixtahuacán – ejidos (1908) AGCA. SM, P. 24, p. 2 E. 2. —Pueblo de Sipacapa— ejidos (1918) AGCA. SM, P. 29, E. 17. La municipalidad de Sipacapa, además, posee una copia registrada de su título: título de la municipalidad de Sipacapa (copia) (1918). Registro de la Propiedad Inmueble, Departamento de San Marcos: Libro 176, Folio 58, finca 30.05H. Citados en Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 25.

este apego.⁴² Fue esto, justamente, lo que puso en evidencia Joris van de Sandt en el estudio encargado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Ámsterdam sobre “Degradación ambiental, recursos naturales y conflictos violentos en hábitats indígenas en Kalimantan, Indonesia; Bayaka, República Centroafricana; y San Marcos, Guatemala”: para mostrar que la empresa Montana minimiza el significado económico y cultural de la tierra para la población local, él recurre precisamente a los documentos oficiales que la minera dirige a la Corporación Financiera Internacional, especialmente al Informe sobre los Procedimientos de Adquisición de Tierras que hemos citado. Allí, afirma Joris van de Sandt, Montana concluye que “el apego cultural a la tierra no es fuerte”, considerando que “muchos dueños de la tierra no viven en la propiedad” y que “mucho de la tierra es utilizada en forma mínima, principalmente para cultivo de subsistencia, ocasionalmente para ganado y para adquirir leña para combustión”.

Con el argumento de que los propietarios “parecen ver las transacciones de ventas de tierras estrictamente como arreglos comerciales”, y con el argumento de que aquéllos “están interesados (o han utilizado) los ingresos para perseguir oportunidades de negocio”, la empresa Montana justifica ante sus financistas sus procedimientos de adquisición de tierras. Ahora bien, al hacerlo, la minera niega el hecho de que las comunidades indígenas poseen un sistema de producción tradicional basado en la tierra, e ignora que dichas tierras han sido ocupadas desde hace siglos por comunidades indígenas con autoridades y formas de organización tradicionales propias, y que además están amparadas por la legislación nacional e internacional vigente.

El otro impacto negativo de la mina Marlin tiene que ver con la contaminación del agua.

Contaminación del agua

Otro de los impactos negativos de la minería en San Miguel

⁴² El artículo 13.1 del Convenio 169 de la OIT reconoce “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con sus tierras y territorios (...) y en particular los aspectos colectivos de esa relación”.

Ixtahuacán y Sipacapa es la contaminación del agua. Este problema, no difícil de comprender, está ligado al proceso de producción de la minería de oro. En efecto, para extraerlo, el proyecto Marlin trabaja a “cielo abierto” extrayendo roca de dos cortes sobre la montaña y de un túnel subterráneo. Como los minerales deben separarse de los desechos de roca inservibles antes de que su procesamiento comience, éstos son depositados en un lugar destinado a la roca de desecho llamado “depósito de roca de desecho”. Aquí son triturados para luego ser enviados a dos tanques de cilindro donde el oro es recuperado de la roca luego de una reacción química en la que se pone en contacto con una solución de cianuro altamente tóxica.⁴³

Y he aquí que el problema se da: cuando el sedimento de mineral llamado corrientemente “colas” es trasladado a un “depósito de colas” (TSF, por su sigla en inglés), el sedimento que contiene cianuro se precipita hacia el fondo, donde se descomponen y desintoxican lentamente. Ahora bien, como el nivel de agua en el depósito de colas se eleva continuamente (Montana estima que el proyecto Marlin generará durante su vida productiva 44 millones de toneladas de roca de desecho y 14 millones de toneladas de colas), la mina descarga en ocasiones aguas residuales tratadas provenientes del embalse que contiene el depósito. Esta agua, lamentablemente, llega a la quebrada Seca, sigue hacia el riachuelo Quivichil y después hacia el río Cuilco.⁴⁴

Aunque la empresa Montana negó los riesgos ambientales durante su campaña de información a la comunidad en 2004, alertadas por los posibles riesgos ambientales y específicamente por la posibilidad de contaminación del agua de la superficie y subterránea, de la cual dependen para cubrir sus necesidades diarias, las comunidades locales de Sipacapa con el apoyo de Madre Selva presentaron en 2005 una reclamación ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento / Ombudsman (CAO, por su sigla en inglés) de la Corporación financiera Internacional, en la que expresaban entre otras cosas sus preocupaciones por el impacto negativo de la minería sobre la calidad y cantidad del suministro de agua local.

Aun cuando el informe de la CAO intenta minimizar el impacto

43 Joris van de Sandt, *op. cit.*, pp. 29-30.

44 *Ibid.*

potencial en la calidad del agua (“las descargas planificadas o no planificadas del TSF no presentan riesgo para la población de Sipacapa”⁴⁵), ella admite que el Gobierno guatemalteco “no ha establecido un sistema claro e integral para la regulación del sitio Marlin que incluya estándares de calidad del agua y monitoreo del Gobierno sobre la observancia de las regulaciones y de los estándares”. Además, concluye que “el desarrollo e implementación de algunos planes específicos de manejo y mitigación por parte de Montana, tales como control de erosión y manejo de roca de desecho, no se han mantenido al mismo ritmo que el cronograma del proyecto”.⁴⁶

Pero el leguaje disimulado y la información muchas veces contradictoria del informe salido de la evaluación de la CAO, contrario a lo que se pretendía, aumentaron las sospechas y temores de las comunidades y de las organizaciones ambientalistas hacia el proyecto Marlin. Esto produjo la entrada en escena de otro actor: Robert Moran, experto norteamericano en geología hídrica y geoquímica, quien ya había evaluado el Estudio de Impacto Ambiental y social del proyecto Marlin,⁴⁷ fue invitado nuevamente por Madre Selva para revisar el análisis de riesgo ambiental de la CAO.

En su informe,⁴⁸ Moran critica al Asesor en Cumplimiento de la CFI por su “aproximación restrictiva”, ya que se enfoca solamente en los impactos potenciales en la calidad del agua en Sipacapa e ignora los impactos potenciales en las comunidades aledañas a la mina en San Miguel Ixtahuacán y río abajo, a lo largo del río Cuilco en el departamento de Huehuetenango.⁴⁹ Moran concluye que la aseveración con respecto a que “no habrá ningún riesgo significativo de contaminación del agua como resultado de la mina” (para la población de Sipacapa), se basa en interpretaciones

45 CAO, *Evaluación de una reclamación presentada a la CAO en relación con el proyecto minero Marlin en Guatemala*, Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), Washington DC, 2005.

46 *Ibid.*, p. 15.

47 R. E. Moran, *Nuevo país, la misma historia: revisión del EIA del proyecto Glamis Gold Marlin, Guatemala*, Colectivo Madre Selva, Guatemala, 2004.

48 R. E. Moran, *Evaluación de la CAO de la Mina Marlin: respuestas técnicas*, Colectivo Madre Selva, Guatemala, 2005. Citado en Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 31.

49 *Ibid.*

optimistas de datos incompletos que no pueden justificarse y que, en lugar de ello, “hay una posibilidad razonable de degradación significativa en la calidad del agua”.⁵⁰

Aunque Montana empezó a facilitar desde finales de 2005 la creación de la Asociación de Monitoreo Ambiental Comunitario (AMAC) que realizó en febrero de 2006 su primer trabajo de campo trimestral para la recolección de muestras de agua, y aun cuando la AMAC esté integrada por representantes de varias comunidades próximas a la mina que recibieron entrenamiento básico en muestras de agua y en química (excepto una de San Miguel Ixtahuacán) y sea asistida por dos expertos técnicos (un ingeniero de la Universidad de San Carlos en la Ciudad de Guatemala y un experto en geología hídrica) en la planeación e implementación de sus actividades, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad cuestionan la independencia tanto de los integrantes de la AMAC como de los expertos técnicos. Según ellos, ¡todos son pagados por Montana!

Por otra parte, los análisis de agua realizados simultáneamente por otras organizaciones (en noviembre de 2006, Madre Selva y el Obispo Álvaro Ramazzini solicitaron un estudio de calidad de agua en el río Tzalá en Sipacapa al analista italiano Flaviano Bianchini⁵¹), mostraron “niveles elevados de varios metales pesados que excedían los estándares para el agua potable”.⁵²

Pero el Ministerio de Energía y Minas y la empresa Montana, aferrados a sus intereses, recurrieron a otro tipo de mecanismos. Por un lado, el Viceministro de Energía y Minas afirmó que la investigación era falsa argumentando que las muestras no habían sido recolectadas y analizadas adecuadamente.⁵³ Por el otro, la empresa Montana inició un pleito contra Madre Selva.⁵⁴ Además,

50 R. E. Moran, *op. cit.*, Guatemala, 2005, p. 4.

51 Bianchini había demostrado previamente la contaminación del agua cerca de la mina de oro y plata San Martín, propiedad de la empresa Goldcorp, en el valle de Siria en Honduras. Véase F. Bianchini, *Estudio técnico —Contaminación de agua en el área de explotación minera del proyecto San Martín en el Valle de Siria y repercusiones sobre la salud humana*, (n.p.), (n.p.), Honduras, 2006.

52 F. Bianchini, *Estudio técnico — Calidad de agua del Río Tzalá (municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos)*, (n.p.), (n.p.), Guatemala, 2007.

53 La Hora 11/01/2007.

54 Prensa Libre 09/03/2007.

se supo que Bianchini fue amenazado en varias ocasiones durante las semanas siguientes.⁵⁵

Desde entonces, diversos documentos han denunciado problemas relacionados con la mina Marlin y arbitrariedades de la empresa Montana.⁵⁶ Otros, dan cuenta de los impactos negativos de la mina sobre su entorno y la contaminación del agua.⁵⁷ En todo caso, y no obstante los alegatos de la empresa Montana, las comunidades ubicadas río abajo de la mina continúan reportando la muerte de ganado y ovejas y ha habido incluso quejas sobre problemas de irritación de la piel en varios pobladores.

Los críticos del proyecto Marlin, por lo demás, ven un impacto negativo en el suministro de agua local. Si esto fuera así, la competencia por el agua entre la mina (¡que consume en una sola hora la cantidad de agua que una familia típica del área usa en 22 años!⁵⁸) y las comunidades locales tendría lugar inevitablemente. Tanto más cuanto que el clima semiárido de esa región ya provoca escasez de agua en la estación seca.⁵⁹

55 Amnesty 27/01/2007. Citada en Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 32.

56 Véase COPAE, *Carta de preocupación (20 de agosto de 2007)*, Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE), San Marcos.

57 Véase COPAE, *Situación actual del agua alrededor de la mina Marlin, ubicada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa*, departamento de San Marcos, Guatemala, Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE), San Marcos.

58 Joris van de Sandt, *op. cit.*, p. 34.

59 Véase R. E. Moran, *op. cit.*, Guatemala, 2004, 2005; Madre Selva, *Madre Selva response to CAO assessment (September 22, 2005)*, Colectivo Madre Selva, Guatemala, 2005; V. Castagnino, *Minería de metales y derechos humanos en Guatemala: la mina Marlin en San Marcos*, (n.p.), Brigadas de Paz Internacionales, Guatemala, 2006; C. Salvadó, *Democracia, minería y luchas por el agua en territorio mam: consulta comunitaria en San Marcos*, Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Guatemala, 2007.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y SU IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE EN GUATEMALA¹

INTRODUCCION

Es evidente que Guatemala es un país con una población pobre por efecto de una desigual distribución de la riqueza que causa la propiedad en pocas personas de los medios de producción con los cuales los trabajadores crean esa riqueza. Esa situación se vuelve más dramática debido a que el Estado no es capaz de redistribuir eficazmente el producto social adquirido a través de la tributación por medio de los servicios de salud, educación, seguridad, vivienda y otros, lo que desemboca en un abanico de problemas sociales como la violencia generalizada, prostitución, latrocinio, trata de personas, drogadicción, discriminación, exclusión social, abuso de autoridad, desnutrición, hambre y la lista continúa, hasta el punto que se puede hablar de una sociedad en descomposición y escindida en donde una gran mayoría desposeída sufre las más inhumanas consecuencias evidenciadas en sus niveles precarios de vida, frente a un selecto y minoritario grupo que, también es víctima de las condiciones de una vida ostentosa, goza una abundante de riqueza, poder y otras ventajas que, sobre los demás grupos sociales del país, le “impone” el sistema económico, social y político vigente.

Los científicos sociales a la orden de la oligarquía nacional definen la situación sufrida por las clases populares como la gestión de un estado fallido, que no ha tenido la capacidad de suministrar a una gran masa de la población las oportunidades para proveerse de los bienes necesarios que le garanticen primero sobrevivir y, luego, acceder a una vida digna; a lo que se puede

¹ Por Axel Ruch Molina, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

contraponer que el estado, en Guatemala, ha venido cumpliendo su función de manera eficaz para defender los intereses² de la clase que detenta el poder, y no se le puede acusar de haber fallado en su cometido, de lo cual la historia es testigo fiel, como se puede desprender de los informes de prensa y de variados ensayos de prominentes intelectuales del país y extranjeros, que denuncian la forma de actuar del estado cuando aquellas clases desposeídas reclaman derechos ante la otra “clase”, o defienden conquistas sociales, no concedidos o amenazadas.

Esta situación de insatisfacción de sus necesidades básicas, a que han sido condenadas las clases populares durante siglos, es producto de una estructura económica, social y política que principió a configurarse desde el siglo XVI e impuesta por el estado español, por medio de la conquista, a las sociedades indígenas de América, y que se ha venido reproduciendo a lo largo de la historia de nuestro país, con algunos cambios reafirmantes de esa situación promovidos por la “revolución” liberal, sólo habiendo un pequeño paréntesis durante el gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán que pretendió realizar cambios radicales, que cimbraban la estructura económica nacional, a aquella realidad social injusta través de una Reforma Agraria, la que fue frustrada por una contrarrevolución, para que esta última restituyera las condiciones de concentración del recurso tierra en pocas manos y abundante fuerza de trabajo barata para explotar ese recurso y el devenir histórico del país siguiera desarrollándose en la misma tónica basada en la relación latifundio-minifundio.

Esa situación de explotación, característica de la base económica nacional, prevalece en la actualidad y se ha mantenido a costa de un gran sufrimiento humano, apoyada en políticas feudales de apropiación, al principio, y semi capitalistas después,

² Existen dos definiciones de Estado contrapuestas, por un lado se le define como “el ente encargado de lograr el bien común”, en tanto que la otra lo define como “el Estado es una máquina para mantener el dominio de una clase sobre otra”, desde nuestro punto de vista, pensamos que es esta última la que más se arregla a la realidad de Guatemala y a nivel global, con contadas excepciones.

en este sentido, es objetivo de esta investigación establecer como el grupo gobernante actual se propone revertir por medio de una ley los graves problemas que han sido la esencia del país durante siglos y que ha sufrido el grupo social reclamante de un cambio y que, inclusive, de acuerdo a la historia reciente, ha sido excluido, discriminado, perseguido y hasta se ha intentado su exterminio; determinar de qué forma se combatirá el flagelo del hambre presente y futura, adoptando formas productivas que respeten la naturaleza y utilizando en su mayoría técnicas tradicionales, dentro de un capitalismo depredador que persigue privatizar todos los recursos naturales; así como producir “competitivamente” procurando la autosuficiencia local, en tiempos en que hay una invasión de carácter mundial de productos agrícolas genéticamente modificados y altamente subsidiados en su país de origen; la forma que proponen de soslayar las obligaciones contraídas en los tratados de libre comercio así como evadir la imposición del uso de semillas transgénicas, herbicidas, pesticidas y otros agroquímicos que dañan, más que benefician, la producción agrícola.

Lograr esos fines, es un gran reto para un grupo gubernamental encabezado por una persona acusada de perseguir la destrucción del grupo social indígena (supuesto beneficiario de esa legislación) que ha sido explotado a lo largo de la historia del país y, durante treinta y seis largos años de guerra interna, masacrado y desplazado. Por supuesto que la entrada en vigencia de una ley que tome en cuenta a las grandes mayorías secularmente excluidas y que propenda a su desarrollo como grupo social, y les haga beneficiarias del goce de la riqueza nacional creada a través del trabajo y les restituya viejos derechos de uso y aprovechamiento de la tierra y revertir el carácter de una sociedad guatemalteca excluyente, explotadora, discriminadora y descompuesta como la actual, debe ser motivo de entusiasmo, pero, adelantándonos un poco, el escepticismo no deja de tener lugar cuando haciendo revisiones a priori sabemos que la normativa en estudio es imprecisa, redundante en tecnicismos y que persigue la inserción a la globalización que, como sabemos, no es más que la exacerbación del logro compulsivo de la máxima ganancia, lo que

produce a la par grandes masas de población pobre.

ANTECEDENTES

Aunque no hay un acuerdo unánime en cuanto a la forma de organización social prevaleciente en lo que hoy constituye la República de Guatemala en la época precolombina, se ha encontrado que son muchos los historiadores que aceptan como modo de producción prevaleciente el que llena las características del llamado Modo de Producción Asiático o Despótico Tributario, el cual tenía como base la propiedad comunal de la tierra, la que se constituía como principal medio de producción. Los estamentos principales eran los sacerdotes y los militares, la masa campesina extraía la riqueza de la tierra por medio de su trabajo para su sustento y reproducción y para contribuir, por medio de tributos, al mantenimiento de aquellos dos grupos sociales; la forma de gobierno era despótica. Si bien las masas populares vivían bajo un régimen de explotación bajo ese régimen, sus condiciones materiales de vida cambiaron sustancial y negativamente con la conquista de sus territorios y personas por los europeos.

En los inicios de esa época, la relación con la tierra cambió de manera brutal, y se les adhirió a ella dando lugar a una explotación inhumana con características del más despiadado esclavismo³ como forma de explotación, retrocediéndose varios siglos de la evolución humana en las sociedades de la América precolombina, en una época en que el feudalismo estaba llegando a su fin y el mercantilismo era la incubadora del naciente capitalismo; esa realidad fue establecida por los primeros colonizadores españoles en contra de los aborígenes debido a su sed de riqueza pronta, actitud que puso en peligro la sobrevivencia de la fuerza laboral campesina de aquella

³ Los indígenas eran considerados libres (en el concepto medieval), súbditos del rey de España y se les concedía el derecho a trabajar con tal que el trabajo fuera tolerable, lo cual estaba normado en las Leyes de Burgos, las que se violaban constantemente.

época⁴.

Esa forma de explotación impuesta ponía en peligro la fuente de riqueza y que la corona española fuera beneficiaria de la misma o, que, en todo caso, la fuerza laboral se encareciera al surgir la necesidad de importarla de África, a esta situación se le puso solución con la promulgación de las Leyes Nuevas, que vendrían a ordenar la forma de extracción de riqueza del país y garantizar que la misma siguiera fluyendo de manera segura y continúa a la metrópoli.

En esa reglamentación se asientan los orígenes de la estructura agraria actual, puesto que en ella se establecieron las formas de utilización de la fuerza laboral indígena, así como las formas de repartir la tierra, las que se asentaban en cinco principios, tres de los cuales son origen de los grandes latifundios y, como se verá más adelante, durante la revolución liberal, hubo cambios pero sólo para reforzar la explotación de la fuerza laboral campesina, la expropiación de sus tierras comunales y una más acendrada concentración de la tierra basada en el trabajo forzado y en uno de los factores que robustece la estructura de explotación de la fuerza de trabajo, la relación latifundio-minifundio.

La estructura agraria establecida desde la colonia, sufrió cambios hasta el último tercio del siglo XIX, cuando en Guatemala el grupo criollo en el poder de ideología conservadora tuvo que cederlo a un gobierno liberal, liderado por ladinos, en una cruel lucha de poderes en la cúpula social, con supuestas ideas progresistas. Esa ideología liberal, y “progresista” para familiares de los gobernantes y el capital extranjero, profundizó las contradicciones sociales al despojar⁵ a los indios de sus tierras

⁴ Las condiciones de trabajo impuestas a los indígenas por los españoles fueron extremas e intolerables, y cientos de miles no soportaron el ritmo de explotación y perecieron, además de sufrir castigos corporales y torturas. En las islas caribeñas se arrasó con la población por esas prácticas, por lo que los españoles tuvieron que importar mano de obra esclava de origen africano para extraer la riqueza de esas regiones.

⁵ La historia se repite, pero en una nueva dimensión, cuando de manera análoga durante la acumulación originaria del capital se despojó de su medio de producción a los campesinos para forzarlos a vender su fuerza de trabajo a las naciente industria y a los

comunales y obligarlos a trabajar de manera gratuita y forzada para los grandes terratenientes a través del Reglamento de Jornaleros, el que se complementaba con la Ley de Vagancia que obligaba a acreditar por lo menos ciento cincuenta días de trabajo, de preferencia en una finca cafetalera.

La producción cafetalera era el principal producto de exportación, estaba en auge por aquella época e insertaba a Guatemala en la división internacional del trabajo, exigía grandes cantidades de tierra para el progreso del país, la que fue adquirida por medio de la expropiación de sus tierras comunales a los indígenas, a la Iglesia Católica y la repartición y privatización de tierras propiedad del Estado, lo que reforzó la naturaleza concentradora del principal medio de producción nacional y configuró la situación actual de la estructura agraria nacional.

Esa forma de desarrollo y modernización del país bajo la explotadora y dictatorial ideología liberal, que descansaba sobre el esfuerzo laboral de los desposeídos tuvo vigencia hasta el año 1944, año en que se consolida la lucha popular contra aquél régimen, incubada durante varios años, sostenida por grupos sociales interesados en la democratización del ejercicio del poder.

El éxito de los movimientos sociales por revertir la situación de sometimiento y pobreza en que se encontraban los campesinos principió en sus inicios por hacer cambios en la supra estructura⁶ jurídica, política, cultural y educativa, y

que no lograban insertarse en el mercado se les criminalizaba, de igual manera sucedía con la fuerza laboral indígena, con algunas diferencias pero en el mismo sentido de expropiarlos para explotarlos y los que trataban de evadir esa situación eran, igualmente criminalizados.

⁶ Entre esos cambios se pueden mencionar: creación del Comité Nacional de Alfabetización, instauración de la formación Primaria obligatoria, creación del banco de Guatemala, surgimiento del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), creación del IGSS, emisión del primer Código de Trabajo, se crea el Departamento de Fomento Cooperativo, las Escuelas Tipo Federación, Guarderías y Comedores Infantiles, La Ciudad Olímpica junto al Estadio La Revolución (hoy Mateo Flores), el edificio de la Biblioteca Nacional y el Archivo, La Universidad Popular, la primera Facultad de Humanidades de la Región, La Dirección de Bellas Artes, El Coro Guatemala, La Orquesta Sinfónica Nacional, El Teatro de Arte, entre otras.

algunos cambios leves en la base, al derogar algunas leyes como la Ley de vialidad y el Reglamento de Jornaleros, y prohibir prácticas de explotación feudales y emitir otras que conferían derechos coartados a las clases populares.

Algunos de estos logros sociales fueron preparatorios para lograr cambios radicales en la estructura económica, lo cual se pretendía conseguir realizando una redistribución del principal medio de producción nacional a través de una reforma agraria, la que se estableció promulgando el Decreto 900 el cual en su parte filosófica consideraba, principalmente, “Que uno de los objetivos fundamentales de la Revolución es la necesidad de realizar un cambio substancial en las relaciones de propiedad y en el de las formas de explotación de la tierra, como una medida para superar el atraso económico de Guatemala y mejorar sensiblemente el nivel de vida de las grandes masas de la población.”⁷ y “Que la concentración de la tierra en pocas manos, no sólo desvirtúa la función social de la propiedad, sino que produce una considerable desproporción entre los muchos campesinos que no la poseen, no obstante su capacidad para hacerla producir, y unos pocos terratenientes que la poseen en cantidades desmedidas, sin cultivarla en toda su extensión o en proporción que justifique su tenencia.”⁸

Con base en esas reflexiones considerativas se establecía en aquel decreto en su artículo uno que la Reforma Agraria perseguía “...liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura...”, con lo cual se sentaban las bases para un verdadero desarrollo económico nacional, pues el mismo se sustentaría en un cambio radical de las estructuras económicas, o como lo definiría Paul Baran: “El desarrollo económico ... Implica el hecho, crudo pero crucial, que se ha descuidado muchas veces, si no es que siempre, de que el desarrollo económico, históricamente,

7 Decreto 900, Congreso de la República, Considerando primero. Guatemala, 1952.

8 Ibíd.

siempre ha significado una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo. El desarrollo económico siempre ha sido impulsado por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, encontrando siempre oposición y obstáculos por parte de aquéllos que pretenden la preservación del status quo, que están enclavados en los convencionalismos sociales existentes y que derivan beneficios innumerables y hábitos de pensamiento de las costumbres prevalecientes y de las instituciones. Siempre ha estado marcado por conflictos más o menos violentos, ha procedido convulsivamente, ha sufrido retrocesos y ha ganado nuevo terreno. El desarrollo económico nunca ha sido un proceso suave y armonioso que se desenvuelva plácidamente en el tiempo y en el espacio”.⁹

Aquel movimiento revolucionario al establecer un estado verdaderamente democrático y tener las características de la anterior definición, alentaba la esperanza de unas mejores condiciones de vida para el campesinado indígena y ladino pobre, la cual se reforzaba al estar respaldado por un alto porcentaje de la población, una prueba palpable es que los presidentes electos en los dos períodos obtuvieron el 85.0% y 75.0% de los votos respectivamente en eventos electorales libres.

Según algunos analistas, teniendo la recomposición política social y económica guatemalteca de aquella época un carácter capitalista, la Revolución del 44 no fructificó porque el poder hegemónico del imperio usamericano no toleraba ni tolera ningún competidor¹⁰ con rasgos netamente capitalistas cerca de sus fronteras y menos si es un pequeño país considerado parte de su patio trasero tributario de riqueza. Aunque esa

9 Interpretaciones socioeconómicas del subdesarrollo. Colección Problemas Socioeconómicos No. 9. Departamento de Publicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, julio 1983.

10 Aunque Cuba no es un competidor capitalista y está a pocos kilómetros de los Estados Unidos, se niega a someterse a los dictados del imperio norteamericano, por eso el escozor que causa en el gobierno norteamericano el que ese pequeño país imponga y ejerza su soberanía.

intolerancia fue parte de la reacción contrarrevolucionaria imperial, ésta también tuvo lugar porque se estaban socavando intereses económicos norteamericanos, a lo cual el imperio aprovechó, a lo interno, algunas desviaciones en la ejecución de la Reforma Agraria, la inconformidad de la oligarquía terrateniente nacional y las luchas de poder e intereses dentro del ejército.

A lo externo, aprovechó la cercanía de Honduras y Nicaragua, países sometidos a su hegemonía, utilizándolos como bases castrenses para atacar al país, y especialmente, utilizó su poder como potencia mundial para restablecer el orden social para sostener sus intereses de dominación. Otro factor de suma importancia para asegurar la subordinación de nuestro pequeño país, es que se estaba preparando para Centroamérica la integración económica por medio de la sustitución de importaciones para la “industrialización” de la región, que no era más que otra forma más desarrollada de trasladar riqueza de nuestros exuberantes, en recursos naturales y productivos, países periféricos hacia el imperio.

En el sentido de la forma de tenencia de la tierra y su explotación, que es el punto en su desarrollo histórico que nos interesa ahora, les urgía a los norteamericanos restituirla a la situación anterior a la Revolución de 1944, lo cual lograron derrocando al segundo gobierno de la Revolución en el año de 1954, que fue el que tomó medidas radicales para cambiar las relaciones sociales de producción feudales vigentes por unas relaciones sociales de producción que tendieran a una modernidad del país.

Esta contrarrevolución restableció derechos de los grandes terratenientes, restituyéndoles la propiedad sobre grandes extensiones de tierra y devolviéndoles el dominio sobre grandes masas de fuerza laboral indígena, aunque se conservaron algunos logros realizados en la superestructura jurídica que eran acordes con las intenciones de explotación de la fuerza laboral de la oligarquía nacional e internacional.

Ese retorno a una estructura agraria basada en la relación latifundio-minifundio, que asegura la concentración de la tierra en pocos propietarios, y la dependencia de una gran masa de campesinos de una pequeña parcela para satisfacer sus necesidades alimentarias por una parte del año para tener que trabajar el resto en las grandes fincas en condiciones precarias, se ha mantenido y fue una de las causas del enfrentamiento armado interno que duró 36 años, cuyas fuerzas promotoras no lograron conseguir la suficiente fuerza para alcanzar un cambio de esas estructuras sociales; las que a pesar de existir convenios para revertir esa realidad social en los Acuerdos de Paz, producto de esa movilización social, persisten las condiciones de pobreza y explotación sobre la gran masa campesina e indígena.

Esa realidad nacional, que se pretendió cambiar en diferentes periodos históricos, primero con una auténtica revolución social malograda, luego por medio de una sangrienta guerra civil que no logró sus objetivos, así como a través de la promulgación de una legislación de transformación agraria, pretende ahora revertirse con la una ley de desarrollo rural integral, en un ambiente económico mundial mediado por la ideología neoliberal que trata de introducir “todos” los recursos naturales en la órbita del mercado por medio de la apropiación privada de éstos por las más poderosas empresas transnacionales. No queremos decir que no sea necesario para millones de guatemaltecos intentar cambios económicos, sociales y políticos para que accedan a mejores niveles de vida con la preservación de su medio natural, lo que sucede es que se propone cambiar una realidad por un gobierno de corte conservador que somete la soberanía nacional a los intereses del imperio norteamericano que es igual a decir los intereses de aquellas poderosas transnacionales, en menoscabo de los intereses nacionales.

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL EN QUE SE PRESENTA EL

ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL:

Como se desprende de lo comentado en líneas anteriores, el problema de lo agrario, entendido como el “que estudia los problemas surgidos de las relaciones sociales de producción que se presentan en el área rural y que se relaciona directamente con la propiedad y tenencia de la tierra y los problemas generados por dicha relación, la cual afecta a los grupos sociales”¹¹; es el que merece atención para solucionar los problemas de desarrollo social del país puesto que conociéndolo y teniendo las herramientas necesarias para solucionarlo se podrían proponer correctivos para atender las necesidades de una gran parte de la población rural que vive en estado de pobreza e incluirlas en el desarrollo social.

Este problema contiene sub problemas del campo tales como la definición de los grupos sociales que coexisten e intervienen en la creación de riqueza agrícola, la migración de personas a las ciudades en busca de empleo o mejores condiciones vida por la desigual distribución de la riqueza creada y su acumulación y concentración en grupos minoritarios, las causas que fijan el nivel de desarrollo alcanzado en el campo y su integración con la industria y la agro industria, el desarrollo tecnológico desigual y su uso en las diferentes economías campesinas, las consecuencias de la forma de propiedad y tenencia de la tierra, el uso de la tierra y la orientación de la producción, el avance de las fuerzas productivas agrícolas y el uso de tecnología en la producción agrícola, entre otros de no menor importancia.

El problema agrícola, que está inmerso en el agrario, se refiere al proceso productivo y las relaciones de trabajo que se dan en ese proceso. Estudia la estructura productiva que se especializa en la utilización de la tierra para producir organismos vivos para la satisfacción de necesidades humanas.

Es en el contexto de las limitaciones del acceso a alimentos

11 Edwin Rolando García Caal. Problemas Socioeconómicos de Guatemala, segunda unidad. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, Área Común.

que pone en peligro la sobrevivencia de gran parte de la población rural en que se debe analizar la solución de los problemas enumerados arriba y que encierra la categoría de lo agrario, dada la crisis alimentaria que predomina a nivel global.

En este sentido los ponentes del anteproyecto aluden a los niveles de pobreza y pobreza extrema que se sufren en el país, y que son más alarmantes en el área rural y que se manifiestan en la no disponibilidad de alimentos, los altos niveles de desnutrición, la mortalidad infantil, la mortalidad materna, el bajo índice de desarrollo humano, el desempleo, la incongruencia entre el salario mínimo y el precio de la canasta básica de alimentos que lo supera y que se convierte en más exiguo frente al precio de la canasta básica vital, la discriminación racial y de género, la atomización de la tierra, el empleo de tierras no aptas para cultivos agrícolas, la emigración hacia las ciudades o al extranjero, el empleo temporal mal remunerado, la estructura agraria basada en la relación latifundio-minifundio, la destrucción de los recursos naturales por la necesidad de obtener la mínimo para la subsistencia o grandes ganancias por la agricultura de monocultivo para la exportación; abanico de problemas que tiene como causas fundamentales el modelo de desarrollo económico basado en los criterio neoliberales que sustentan a un capitalismo salvaje. Así como el determinante y secular problema de la desigual distribución de la tierra, que impide su acceso a un gran contingente de población rural, del que mencionamos con anterioridad su devenir histórico.

ANALISIS DE LA LEY

La iniciativa del proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral es una obligación que surgió con la firma de la Paz en 1996, debido a los problemas sociales, muy conocidos y discutidos, que sobrelleva la población rural pobre y que en la última década ha tomado importancia por la responsabilidad

que tiene el Estado de Guatemala de cumplir con los compromisos del milenio adquiridos a nivel internacional de combatir el hambre y la pobreza.

La parte filosófica, considerativa o el espíritu de la ley, como le llama indistintamente, constituye como responsable al Estado de lograr *“la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad, paz y como rector y promotor del desarrollo, debe generar un proceso de transformación estructural de los territorios rurales, de tal forma que la población que en ellos habita logre alcanzar el desarrollo rural integral, humano, superando las inequidades de todo tipo, principalmente aquellas que lo excluyen de la participación en los procesos económicos, del manejo sostenible de los recursos naturales y de la obtención de bienes y servicios de calidad. ... promover el desarrollo económico, social y tecnológico de la Nación, la descentralización económica administrativa y la adopción de medidas para el manejo de los recursos naturales ... provocando primordialmente efectos positivos en la economía rural, campesina e indígena, en el mercado laboral rural, en la microempresa rural y con atención a la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental. ... a fin de garantizar el desarrollo rural guatemalteco”*¹²

El espíritu de la ley establece como fundamento para su creación derechos regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala que están definidos como obligaciones del Estado guatemalteco tales como el bien común, la seguridad, la justicia, la igualdad, la paz, la libertad, y otros que están regulados en la misma norma y que se desarrollan en leyes especiales, tales como el combate a la inequidad social y económica, la conservación de los recursos naturales y del ambiente, el desarrollo económico, social y tecnológico del país así como, lo crucial de lo propuesto en el proyecto de ley, provocar efectos positivos en la economía rural, campesina e indígena, en el mercado laboral rural, en la microempresa rural a fin de garantizar el desarrollo rural

12

Parte considerativa de del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

guatemalteco. Es decir que se incluyen aspectos regulados en otras leyes para retomarlos en esa propuesta de regulación del desarrollo rural.

En el articulado¹³ propuesto se describe como objeto el propósito de la creación, como se propone más adelante, del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y Asuntos Agrarios para una actuación estatal legítima, así como el establecimiento de los principios y una serie de disposiciones rectores del desarrollo rural y los instrumentos necesarios para la actuación estatal y privada que propenda a ese desarrollo.

Su naturaleza la determina de manera tautológica al establecer la propia ley el marco jurídico (su marco legal) para “garantizar que todos los procesos, políticas, estrategias, programas, proyectos y servicios públicos que se llevan a cabo desde la Administración Pública, contribuyan al desarrollo rural integral guatemalteco¹⁴”

De la lectura de esos artículos se puede colegir que se asientan en un criterio eminentemente técnico, cuando por la naturaleza de la ley y cuyo objetivo es resolver una serie de problemas de carácter económico-social, su enfoque debería dirigirse a establecer la regulación jurídica con criterios económicos y sociales que desplieguen la problemática a atacar con la normativa propuesta para lograr como objetivo el desarrollo propuesto que, no está demás decirlo, también se presenta con ambigüedades.

El proyecto propone en el artículo 3 una serie de categorías que servirán para su interpretación, entre las que nos parecen de particular importancia, sin que pierdan su interés las demás, las definiciones siguientes:

13 Artículo 1 del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.
14 Artículo 2 del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

1°. *“Globalización: es un conjunto de tendencias, encaminadas a la interacción mundial en los ámbitos económico, cultura, político-jurídico y tecnológico entre otros, que garantice el desarrollo de los pueblos, en el ejercicio de su propia autodeterminación”*¹⁵. Si bien, para que haya entendimiento y concordancia en lo legislado y no se entre en interpretaciones antojadizas para tergiversar lo normado, en las leyes se establece la interpretación de algunos términos, y en este caso encontramos que la definición de globalización propuesta está dotada de un contenido irreal, la realidad es otra, puesto que la interacción mundial a que se refiere no está orientada a garantizar el desarrollo de los pueblos en el ejercicio de su soberanía, al contrario, este fenómeno económico de carácter mundial se presenta como la aceleración de la obtención de la cuota de plusvalía y la exacerbación de la acumulación y concentración del capital, objetivos que se logran por medio de la explotación de los pueblos a través del sometimiento de su autodeterminación.

2°. *“Agricultura sostenible: tipo de agricultura caracterizado por su inocuidad ambiental y la preservación de los recursos naturales, la utilización de recursos renovables locales y tecnologías apropiadas, una mínima compra de insumos externos y, consiguientemente, un alto grado de autosuficiencia local”, así como la “Tecnología apropiada: es la que se basa en los conocimientos de la población indígena y/o campesina, adecuada a las condiciones locales, caracterizada por su bajo coste; prioriza la fuerza de trabajo e insumos internos; es de pequeña escala, sostenible y de fácil utilización”*¹⁶.

Estas categorías de agricultura sostenible y tecnología apropiada, segunda contenida en la primera, consideramos que son categorías a alcanzar puesto que la actividad productiva que usa como medio producción la tierra para el cultivo de organismos vivos (sean plantas o animales) para la satisfacción de necesidades humanas se ha convertido en una acción depredadora de la naturaleza, tanto en el sector más desarrollado de la agricultura como en el de subsistencia.

15 Artículo 3 del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

16 Artículo 3 del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

La tecnología utilizada en el sector más moderno de la agricultura no sólo desplaza fuerza de trabajo, sino que además agota los suelos por el uso intensivo que se hace ellos y la aplicación de agroquímicos, y parte de la fuerza de trabajo sobrante que no se moviliza hacia las ciudades o el extranjero, ejerce presión sobre la pequeña propiedad u ocupa terrenos inapropiados para la producción agrícola, utilizando, también, técnicas agrícolas inapropiadas.

“Consultas comunitarias: medio legítimo adecuado a través del cual los pueblos pueden participar en la adopción de decisiones que prevean medidas legislativas o administrativas, que les concierne y que les afecte directa o indirectamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento de las medidas propuestas.”¹⁷

Estas consultas, como lo señala el mismo anteproyecto de ley están normadas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y la definición da lugar a dudas porque prevé la participación de los pueblos en las decisiones legales o administrativas que les afecten, y ellos pueden acordarlas o consentirlas, pero en esa definición no se menciona la oposición a esas medidas, y sabemos por las experiencias que se han dado concesiones que contamina el agua, destruyen el bosque y el paisaje, y con ello la biodiversidad conservada durante siglos por los pueblos indígenas, y la oposición planteada por éstos a esas concesiones ha sido firme pero criminalizada por las fuerzas policiales y militares del Estado, y pensamos que se continuará con esa represión y por esa razón no se incluye como parte de la definición por la lógica oposición a las medidas administrativa o legales que permiten la depredación de los recursos naturales nacionales a cambio de mínimos ingresos para el país.

Principios en que se debe enmarcar la ley de desarrollo rural integral:

17 Artículo 3, literal o, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

*El ser humano como centro del desarrollo rural integral: el desarrollo rural integral coloca al centro a las personas y tiene como objetivo garantizar su existencia en condiciones de dignidad. El desarrollo rural integral se concibe como derecho humano.*¹⁸

Este principio es fundamental en cualquier ley que se proponga librar de la pobreza a grandes segmentos de población y para romper con el pensamiento neoliberal prevaleciente de darle prioridad al desarrollo del capital en detrimento de la vida humana. El cumplimiento irrestricto y coherente de esta forma desarrollista de pensar tendría que ayudar a más de cuatro millones de habitantes de habitantes del país que representan al 60.0% de personas que viven en el área rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

*Humanismo integral: actitud vital basada en una concepción integradora de los valores humanos, en su relación con la naturaleza*¹⁹.

Esta concepción de la relación del ser humano con la naturaleza es de primordial importancia, este principio sería como un volver en la visión humana de sentirse y pensarse como parte de la naturaleza y vivir al ritmo de ella, lo cual también implicaría cambiar el modelo de desarrollo de uno basado en el crecimiento y el consumismo a otro que privilegie la conservación de la naturaleza, lo que significaría dar un paso atrás en el avance de la sociedad, pero con el fin de recuperar la naturaleza y preservar tanto la vida humano como la del planeta tierra. Para los pueblos indígenas no sería difícil seguir este principio ya que sus costumbres cosmovisión son el vivir en armonía con la naturaleza y su protección. Es un principio que iría de la mano con la cosmovisión indígena de la naturaleza.

Sustentabilidad y sostenibilidad: el desarrollo rural debe reconocer y potenciar el valor económico, social y cultural de la protección del ambiente, asumiendo su naturaleza de bien público,

18 Artículo 4, literal a, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

19 Artículo 4, literal c, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

*impulsando una gestión sostenible del mismo, que permita reducir la vulnerabilidad social a los riesgos y garantizar la corresponsabilidad intergeneracional.*²⁰

Los fundamentos, de sustentabilidad y sostenibilidad en que basa su marco este proyecto de ley aluden al cuidado de conservación que se debe tener con los recursos naturales y la preservación de todas las formas de vida, para garantizar que las generaciones futuras encuentren el sustento vital necesario en el planeta y puedan vivir y desarrollarse actúen de la misma manera conservacionista, preservando dichas condiciones de vida, deberá ser de primordial observación en virtud de la manera acelerada con que se están destruyendo los recursos naturales, la degradación ambiental y la recurrencia de desastres sociales como consecuencia, lo que está provocando la inhabitabilidad del planeta.

*Equidad: el desarrollo rural integral debe garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, económica, étnica, etarea, de género y territorial; eliminando la pobreza y pobreza extrema de los habitantes del área rural; superar las relaciones patriarcales y de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos y todas*²¹.

La igual distribución de la riqueza y de los medios con se produce es y debe ser un fin de la ley en cuestión y claro que por medio de este principio se lo propone, pero tergiversando la realidad, dado que en el segundo párrafo de su enunciación, se declara que superando las relaciones patriarcales y de poder que existen entre los pueblos desaparecerán las situaciones de exclusión y marginación que sufren las personas pobres, cuando está demostrado que la falta de equidad y la desigualdad es consecuencia, en última instancia, de las relaciones sociales de producción capitalistas que prevalecen en el país y que son

20 Artículo 4, literal e, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

21 Artículo 4, literal f, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

convenientes a los grandes propietarios de tierra y capital.

Función social de la propiedad rural: atributo de la propiedad privada, comunal y pública rural, cuya razón de ser se encuentra en la coherencia con los requerimientos fiscales, laborales, ambientales y productivos de la sociedad en su conjunto y como medio sustentador de la identidad de los pueblos²².

El principio de función social de la propiedad se limita a factores fiscales, laborales, ambientales y productivos, si bien en la legislación ordinaria se ponen límites al derecho de propiedad el cual debe gozarse de sin abusar de él y con las limitaciones y las observaciones previstas en la ley, no están claros los límites hasta donde podrá ser aplicable. Dado que es un sistema de mercado en que se establece esa función social de la propiedad, existe el criterio de que esa función tiene grados, y el óptimo se realiza cuando el nivel de utilización de la propiedad privada se orienta usar esa propiedad produciendo lo máximo posible, generando los menores costos sociales, y esta situación se da cuando la propiedad está en manos de quienes la ponen a producir más. Y esta es la forma prevaleciente en nuestro país subsidiario del sistema capitalista de producción. Por lo que aunque se quiera dar otra interpretación a ese principio, ideológicamente está establecida su función por la protección constitucional que se da a la propiedad privada en la Constitución Política de la República de Guatemala, coherente con el sistema de mercado.

Los propósitos que persigue la ley:

Un punto que consideramos medular en la ley son los propósitos que pretende perseguir y en el artículo 5 del proyecto se establecen seis objetivos que a continuación comentamos:

a) *Colocar al centro y priorizar el desarrollo humano de la población pobre y en pobreza extrema del área rural, y el*

*cumplimiento de los convenios internacionales relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, así como el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y el Convenio 169 de la OIT ratificado por Guatemala según Decreto Legislativo 9-96, debiendo el Estado satisfacer las necesidades diferenciadas de la población rural*²³.

Este propósito está en consonancia con el primer principio enunciado en el artículo 4 del anteproyecto al colocar en al centro y priorizar el desarrollo del ser humano, sólo que aquí se delimita a la población rural pobre y se persigue cumplir con los Acuerdos de Paz que existen hace más de quince años y jamás se han tenido en cuenta las disposiciones contenidas en ellos para su aplicación en provecho de los pueblos indígenas y demás supuestos beneficiarios. Así como se pretende cumplir con los convenios internacionales relativos a los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales y se menciona el Convenio 169 de la OIT, el que, con evidente certeza, podemos decir que en cuanto a las consultas a los pueblos indígenas para la utilización de los recursos naturales que les pertenecen o están bajo su custodia, ha sido constantemente quebrantados y la mayor parte de veces con violencia en contra de las poblaciones.

*b) Superar la inequidad, la desigualdad y las exclusiones económicas, culturales, étnicas, de género y etareas.*²⁴

Este es otro principio que se formula también como propósito, el cual es inherente a cualquier Estado que tenga como esencia perseguir la igualdad, la inclusión, la no discriminación, donde se ejerza una democracia real, órdenes de los cuales está muy lejos el Estado de Guatemala, que sirve a una oligarquía terrateniente nacional y somete la soberanía a la oligarquía internacional, y pensamos que una ley no va cambiar

23 Artículo 5, literal a, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.
24 Artículo 5, literal b, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

su rumbo de acción.

- c) *Promover y regular un nuevo modelo económico basado en la redistribución de activos para hacer de la pequeña y mediana economía rural, indígena y campesina, un actor económico protagónico, para que mediante la definición y ejecución de políticas de redistribución de activos y a distintas formas de organización, puedan participar y articularse con otros actores económicos, públicos y privados, en diversas actividades productivas de bienes y servicios, que posibiliten el desarrollo de nuevos ejes económicos y un constante mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales del país.*²⁵

Proponerse promover un nuevo modelo económico lo consideramos revolucionario porque para lograrlo se deben romper las estructuras anquilosadas que han atrofiado el desarrollo social de un alto porcentaje de la población. Este objetivo pensamos que es substancial para superar los niveles de pobreza que sufre más del 50.0% de la población, pues se propone políticas de redistribución de activos, que incluye todos los recursos necesarios para el aprovechamiento productivo, entre los cuales la tierra es vital como principal fuente de riqueza para la población rural y es el recurso productivo por el cual las luchas sociales han sido encarnizadas y que ha tenido como el resultado la pérdida de cientos de miles de vidas humana; si se consiguiera la redistribución de ese recurso por medio de esta ley sin avivar la lucha de clases, sería un gran logro, que, siendo realistas, nosotros vemos si no imposible, muy lejano. Ya líneas arriba se definió el concepto de lo que consideramos desarrollo económico, y sólo en una etapa de nuestra historia se ha dado la oportunidad de alcanzar un verdadero desarrollo. Se pretende además articular a la economía rural con otros actores económicos, lo que imprimiría un dinamismo a la economía nacional con posibles efectos multiplicadores para lograr otros beneficiarios indirectos de la ley.

²⁵ Artículo 5, literal c, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

- d) Asumir el papel rector y promotor del Estado para el desarrollo sostenible, desde una perspectiva territorial y descentralizada que privilegia la participación social.²⁶*

En este objetivo el Estado deberá “reasumir”, diríamos nosotros, su papel de rector y promotor del desarrollo sostenible, que como cualquier otro desarrollo es el ese ente el encargado de afrontarlo, dirigirlo, orientarlo, de acuerdo a la ley constitutiva, para lograr e bien el bien común, pero por su naturaleza, como instrumento de la clase capitalista, ha descuidado ese papel. Claro que ese objetivo tiene coherencia en su propuesta, y marcha en consonancia con el anterior, pues pensamos que un modelo productivo que respete la naturaleza y tienda a la disminución de los niveles de pobreza para reducir la presión sobre los recursos naturales de parte de la población pobre, puede más fácilmente propender a un desarrollo sostenible.

- e) Favorecer una inserción más efectiva del área rural a la integración regional, promoviendo la participación y el beneficio de los pequeños y medianos productores del área rural en la inserción en la globalización y la mundialización económica, a la vez que contribuye a profundizar y consolidar la construcción democrática.²⁷*

Si bien los otros cinco objetivos que se proponen en el anteproyecto de ley tienen bastante integralidad entre sí, a pesar de que algunos son difíciles de realizar por la oposición que desplegarían las fuerzas sociales que predominan en el país para salvaguardar sus intereses, este propósito si está descoordinado con los objetivos de supuesto desarrollo puesto que la inserción a la globalización, como fenómeno económico, equivale a entregar la riqueza del país a capitalista extranjeros,

²⁶ Artículo 5, literal d, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

²⁷ Artículo 5, literal e, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

sin que éstos tengan que hacer ningún esfuerzo por adquirirla, tal como los pequeños esfuerzo que han hecho a través de los tratados de libre comercio, que tanto han sido criticados tanto por la desigualdad en los procesos de negociación como por la asimetría en las plantas productivas y en los incentivos a la producción, en donde Guatemala ocupa la posición débil. Ya en los comentarios de algunas de las definiciones en que se respalda este anteproyecto hicimos un pequeño comentario acerca de cómo conceptualiza la Economía Política Crítica el fenómeno de la globalización.

Enfoques del anteproyecto de Ley: para el logro de sus objetivos la ley se enfocará en:

- c) *Seguridad y soberanía alimentaria: la política de desarrollo rural parte del criterio de que el derecho a alimentarse es un derecho humano y por lo tanto es un deber del Estado garantizar aspectos relacionados con el acceso al alimento, fortalecimiento de la capacidad nacional para satisfacer su demanda y producción interna, la disponibilidad, la nutrición y la inocuidad. Se buscará, a través de la rehabilitación, protección y promoción de la agricultura campesina e indígena, garantizar la producción nacional destinada al logro y sostenimiento de la soberanía alimentaria, fortaleciendo la permanencia de la población en los territorios rurales y evitando la dependencia nacional hacia los recursos alimenticios externos²⁸.*

En la exposición de motivos del anteproyecto de ley se expone que los altos niveles de pobreza limitan el acceso a los alimentos a el 51.0% de la población, de la cual el 60.0% es indígena que viven en el campo, y la limitada ingesta de alimentos provoca mortalidad y desnutrición infantil y altos niveles de mortalidad materna, por lo que es urgente que el Estado enfoque su accionar a combatir ese flagelo a través de garantizar la seguridad alimentaria y que

28 Artículo 6, literal c, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

se retome la pérdida soberanía alimentaria, las cuales han sido perturbadas por la estructura agraria prevaleciente, tal como también se manifiesta en la exposición de motivos mencionada.

- i) Articulación entre lo rural y lo urbano: el Estado promoverá la transversalidad, complementariedad y multifuncionalidad entre ambos espacios, tomando en consideración que el área rural provee de gran parte de los bienes y servicios a la urbana, por lo que debe reconocerse y revalorizarse para promover una relación más equilibrada. Se Traduce en una mejora de los patrones de asignación de recursos presupuestarios, una mejor distribución de los beneficios del desarrollo y un manejo sostenible y descentralizado de los recursos naturales.*

- j) Multisectorialidad: el desarrollo agropecuario es un componente del desarrollo rural. El Estado promueve la diversificación productiva y de servicios en el área rural, a la vez que la producción agropecuaria, en tanto sea ésta la base de la seguridad y soberanía alimentaria de la mayoría de las familias rurales y la base sobre la que se desarrollan el resto de actividades económicas rurales²⁹.*

Que la ley se enfoque en la articulación de estos dos sectores es de suma importancia, puesto que es necesario un intercambio equilibrado entre ambos que tienda a desarrollar el mercado interno y un apoyo real del Estado para éste tendría efectos positivos en la economía nacional, pues permitiría aumentar la producción nacional, generar empleo y riqueza, y como consecuencia, aumentar la demanda por productos y servicios producidos en el país.

Actualmente, en el mercado agrícola, pecuario, de

²⁹ Artículo 6, literal i y j, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

pequeña industria y artesanías, y de bienes en general, se produce con información muy limitada o inexistente, pues no hay sistemas de intercambio de conocimientos. De la misma forma, no existe para los productores apoyo en capacitación ni en la adquisición de tecnologías para mejorar la productividad. El mercado interno necesario no sólo para articular lo rural con lo urbano sino también para promover la multisectorialidad para incentivar la diversidad productiva requiere también de infraestructura, la que deberá reforzarse y ampliarse pues existente es muy frágil e insuficiente para cubrir a todo el país. Así también, el desarrollo productivo y comercial interno pondría suficientes bienes agrícolas alimentarios a disposición de la población, lo que redundaría en la soberanía y seguridad alimentaria, situación que ha limitado la orientación de la producción para el mercado externo.

- l) *Será fundamental incorporar dentro de este enfoque, el respeto, promoción y regulación de los derechos de propiedad de la tierra y otros recursos naturales, según lo establecido en la Constitución Política de la República y el Convenio 169 ratificado por Guatemala según Decreto Legislativo 9-96.*

El Estado, por medio de esta política, reconoce, respeta y rescata los valores culturales y cosmogónicos de los cuatro pueblos que cohabitan el territorio nacional y se compromete al establecimiento pleno de las relaciones interculturales³⁰

En este enfoque se incluyen dos visiones contradictorias de acerca de la propiedad de la tierra, puesto que en la legislación nacional se toma ésta, con algunas limitaciones en su uso, como un derecho inherente a la persona humana, la que se puede explotar para satisfacer intereses individuales y con ánimo de obtener ganancia, en tanto que la forma de pensar indígena concibe que la tierra no puede ser propiedad de una persona, sino sólo se presta para el uso responsable de la comunidad, pensada

30 Artículo 6, literall, segundopárrafo, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

la tierra como madre, origen de todas las formas de vida. Es la hegemonía de la propiedad privada sobre la tierra la que predomina e impone la esencia del sistema productivo y la que ha provocado los problemas sociales que se pretenden acometer con la promulgación de la ley de desarrollo rural integral, faltaría ver como se concilian ambas concepciones sobre el recurso tierra, pues en el articulado propuesto no se encuentra ninguna norma relativa a resolver tal contradicción, lo que no podría regularse en el reglamento por carecer de los alcances legales necesarios.

Ejes en que se basará el desarrollo de la ley de desarrollo rural integral:

Artículo 9. Eje Económico. El eje económico de la política de desarrollo rural integral se ejecutará por medio del fomento de la pequeña y mediana economía rural, indígena y campesina, como nuevo sujeto económico en la Política Nacional del Desarrollo Rural Integral, atendiendo a mujeres y jóvenes. Ello implica el impulso y desarrollo de la pequeña y mediana economía rural campesina e indígena, implementando una estrategia de fomento productivo, acceso al crédito, fortalecimiento organizativo, tecnológico, de mercado nacional e internacional y promoviendo nuevos marcos jurídicos que faciliten su funcionamiento y condición especial³¹

Este eje trata de combatir la reafirmación productiva de monocultivo que se está realizando en el país, para lograr formas de acumulación más concentradoras, ya que familias y sociedades corporativas están orientado en esta nueva fase del capitalismo, la producción que se basa en las plantaciones de palma africana, caña de azúcar y piñón para la producción de agro combustibles y aceite industrial; lo que colaboraría a detener, de acuerdo con el proyecto de ley, con la desaparición de la pequeña propiedad y producción campesina basada en el

31 Artículo 9, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

trabajo y la economía familiar, para evitar la exacerbación de la proletarianización de la fuerza de trabajo campesina.

Problema que toma relieves verdaderamente graves puesto que “Este proceso de desestructuración se concreta, entre otros efectos, en la mercantilización acelerada de la tierra que toma cuerpo en la compra de parcelas por parte de los grupos económicos poderosos y de transnacionales que están cultivando palma africana, caña de azúcar y piñón, a través del ofrecimiento de cantidades significativas de dinero a pequeños y medianos productores a través de mecanismos como el coyotaje, el chantaje y la amenaza; el arriendo a propietarios medianos y grandes; así como en la manipulación de los instrumentos del Fondo de Tierras para obtener la legalización de tierras a su nombre que están gestionando comunidades o grupos campesinos.”³²

Detener este proceso concentrador ayudaría a rescatar a un gran contingente de población de la pobreza, lo que obviamente tendría que ir acompañado de una redistribución de la tierra principalmente, para propender a una producción de riqueza que se distribuya más igualitariamente entre los diferentes grupos sociales. Sabemos que este ha sido un gran problema del Estado, el que ha funcionado en sentido contrario a este propósito, pero esperamos que con la promulgación de la normativa se logre por lo menos atenuar esa problemática.

Artículo 10. Eje Agrario. El eje agrario de la política de desarrollo rural integral consiste en la promoción de la transformación de la estructura agraria, reconociendo el carácter social de la propiedad rural, en los términos planteados en el inciso K del artículo cinco de la presente ley y dentro de los parámetros constitucionales vigentes, garantizando el respeto: a la propiedad municipal, pública y comunal, mediante la consulta y aprobación de su uso, a los pueblos propietarios o tenedores.³³

³² ¿Cuánta tierra se necesita en Guatemala? Editorial de El Observador. Año 3, número 15. Noviembre 2008, Guatemala.

³³ Artículo 10, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

Para la transformación de la estructura agraria teóricamente existen dos vías, la Junker que propicia cambios lentos en dicha estructura y respeta la gran propiedad agrícola y las relaciones de servidumbre. La otra vía es la Farmer que representa un cambio radical pues expropia a los grandes terratenientes, se rompen las relaciones de servidumbre y se fomenta la economía campesina o democrática burguesa; es un cambio revolucionario que rompe por la vía rápida con la gran propiedad terrateniente.

En Guatemala cada una ha tenido su referente político a través de la legislación; para fomentar la segunda vía, se realizó un movimiento revolucionario a partir del cual se pudo, en el año de 1952, promulgar el Decreto 900, Ley de Reforma Agraria que promovía una redistribución rápida de la tierra para fomentar la economía campesina y desaparecer las relaciones, feudales y semi feudales de la agricultura nacional.

La segunda vía, que es la que ha prevalecido en Guatemala, ha tenido su referente en la Legislación de Transformación Agraria con los Decretos 559 y 1551. Como es obvio ambas vías persiguen o desenvuelven diferentes modelos de desarrollo. La Vía Farmer es más inclusiva, en tanto que la otra vía excluye a un gran segmento de la sociedad de la propiedad del recurso tierra.

La pregunta sería ¿cuál de éstas dos vías persigue desplegar el proyecto de ley de desarrollo rural integral?, si lo que se persigue es el impulso y desarrollo de la pequeña y mediana economía campesina y rural, la respuesta es que la vía más factible es la de la Reforma Agraria, que es un proceso de redistribución de riqueza que no abarca más allá de cinco años.

El problema que se visualiza aquí es que cuando se plantea esta clase de soluciones al problema agrario, los grandes terratenientes se oponen y empieza a manifestarse la

lucha de clases en el debate parlamentario y mediático, tal como está sucediendo con la discusión de la aprobación de esa ley y la clara oposición de la Cámara del Agro que aglutina a los grandes terratenientes.

Así también “Cuando se plantean reformas institucionales dirigidas a mejorar el acceso a la tierra, ha existido un debate encendido en torno a la viabilidad económica de la redistribución y de las consecuencias sociales que pueden tener las distintas modalidades de reestructuración de la tenencia de la tierra. Lo que sí queda claro es que al posibilitar el acceso a pequeñas parcelas se posibilita el uso intensivo de la tierra, y éste es mayor en la medida en que la parcela es un recurso mínimo, lo que indica la necesidad de producir para garantizar primero la sobrevivencia familiar y un excedente después. El segundo punto a destacar es la relación que existe entre uso de la tierra y la pobreza cuando se manifiesta la dependencia alimentaria que de la parcela se tiene: los pobres producen principalmente para comer.”³⁴

Lo que no se menciona en el segundo punto del acertado párrafo anterior, y tampoco lo contempla el proyecto de ley, por eso aludimos a este punto, es que se si va redistribuir la tierra deberá ser en unas medidas mínimas que de verdad fomenten el desarrollo de las unidades económicas a que va dirigida.

Este eje especifica que uno de sus propósitos es “ampliar el acceso para familias y grupos campesinos a la tierra y otros activos productivos para su óptimo aprovechamiento, más allá de los mecanismos de mercado”, sin que se clarifique en ninguna parte el significado de la frase “más allá de los mecanismos de mercado”, lo que da lugar a pensar que se pretende dar en propiedad tierras y otros activos productiva en forma de donación pura y simple.

También pensamos que es importante la futura propuesta de la promulgación de un Código Agrario, pero que no sea

34 Pobreza campesina y acceso a la tierra: una aproximación. El Observador. Año 3, número 15. Noviembre 2008, Guatemala.

complementario sino que concentre la regulación toda la actividad agraria para fomentar la coordinación legal e institucional y evitar la duplicación de acciones relativas a ese campo.

Artículo 12. Eje de sostenibilidad ambiental. El Estado, en el eje de sostenibilidad ambiental de la política de desarrollo rural integral, garantizará la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas en el área rural e impulsará la gestión y protección ambiental y de los recursos naturales. Asimismo, impulsará la participación social para la promoción del desarrollo rural sostenible, garantizando el equilibrio y protección del ambiente, la calidad de vida de los espacios rurales y la participación de la población en sus beneficios. Se adoptará el modelo de gestión integral y sostenible de los recursos naturales. Particular importancia tiene garantizar el carácter público de todos los recursos naturales, con especial énfasis en los hídricos, así como la participación comunitaria en su aprovechamiento, para lo cual deberá promulgarse la ley de aguas correspondiente. ³⁵

Se ha mencionado vastamente que la destrucción de los recursos naturales y la contaminación ambiental es producto de la actividad económica del hombre, lo que en la actualidad se agrava en el marco de un modelo de desarrollo capitalista por su carácter depredador. El impulso de obtener ganancias excesivas y lo más pronto posible, elude el respeto a cualquier valor o principio, aunque éste sustente la vida, pero también, por otro lado, las personas que no poseen los medios para subsistir, tienen que obtener esos medios dilapidando los recursos naturales, por lo que el deterioro de los recursos naturales y la consecuente contaminación ambiental se da en una relación dialéctica de pobreza y riqueza, que configuran dos caras de la misma moneda. Y es en este cuadro que se desenvuelve el “desarrollo económico del país”, con una estructura agraria

35 Artículo 12, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

donde impera la relación latifundio-minifundio que provoca lamentables consecuencias ambientales para el país.

Es por lo anterior que pensamos la importancia que tiene el eje de sostenibilidad ambiental que se propone la protección ambiental y de los recursos naturales, sin evitar que las poblaciones rurales puedan aprovecharse de los mismos sosteniblemente para evitar el deterioro su deterioro y desaparición.

De suma importancia es tener en cuenta en el proyecto de ley la declaración de carácter público de los recursos naturales que, como se consideró anteriormente, según la cosmovisión indígena los lagos, ríos, bosques, la tierra y demás seres vivos son un con el ser humano; así también imprimirle la importancia de recurso público a los mantos y corrientes de agua y evitar los intentos de privatizarlo por medio de la legislación sería un gran avance.

Lo importante para que este eje funcione, sería que la legislación ambiental existente desempeñe a cabalidad su papel, pero sabemos de los problemas que a nivel institucional enfrenta el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente para que exista un verdadero sistema público que oriente la gestión ambiental y los esfuerzos de ese sistema no sean vanos, ente que es el responsable de coordinarlo.

Del lado de la legislación en cuanto a su aplicación por infracciones a la misma, esta camina el mismo sendero que la las demás leyes en general pues su ineficiencia se manifiesta marcadamente pues reina la impunidad y depende a que sector social se pertenece para condenar al infractor, cayendo muchos casos en la impunidad. De la misma manera que en los casos penales por casos que no son ambientales, existen gran cantidad de infracciones ambientales que no se les da seguimiento que no se castigan. Esperamos que con la promulgación de esta ley se busque la integralidad institucional necesaria para una acertada gestión ambiental.

Artículo 14. Sujetos. Se consideran sujetos directos de las políticas, programas y proyectos de desarrollo rural integral los siguientes:

- a. Las pequeñas y medianas economías rurales indígenas y campesinas, cualesquiera que fueren sus actividades productivas y/o de servicios y el origen de sus ingresos agrícolas o no agrícolas.*
- b. La micro y pequeñas empresas rurales, cualesquiera que fueren sus actividades productivas y/o de servicios.*
- c. Los asalariados en el área rural, permanentes o temporales.*

Este artículo en su redacción es bastante ambiguo porque señala que se consideran sujetos directos los señalados, pensamos que debería especificar que “son” con el añadido “beneficiarios directos”, porque la definición da lugar a la especulación que podrían tomarse en cuenta los descritos, de la misma forma que podría no ser así.

A partir del artículo 15 del anteproyecto de ley se desarrolla la institucionalidad encargada de lograr los objetivos de la ley, la cual propone un sistema complejo de coordinación entre instituciones existentes; se menciona involucrar a todos los Ministerios de Estado, con la adición por creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y Asuntos Agrarios, el que será el encargado de organizar el sistema público de desarrollo rural para coordinar los esfuerzos de todas la entidades involucradas de acuerdo con la ley.

CONSIDERACIONES FINALES:

La sociedad guatemalteca enfrenta una variedad de problemas en su convivencia, y para resolverlos se promulgan leyes con la pretensión de regular las conductas que les dan origen; en este caso hay, por parte de una clase social en el campo, una conducta concentradora del recurso tierra y de la riqueza producida y explotadora de la fuerza de trabajo, lo que le da un lugar dominante en los político, social y económico sobre los otros grupos sociales, que no poseen suficiente tierra o deben proletarizarse para obtener sus medios de vida, y otro gran segmento que está creciendo que no tiene acceso a suficientes medios de vida para sobrevivir, es decir padece y se está muriendo de hambre, lo que provoca una gran desigualdad social en el campo.

La gran propiedad terrateniente orienta su producción para el mercado externo, frena la producción de alimentos y utiliza métodos intensivos en aplicación de agroquímicos que deterioran la fertilidad de la tierra y contaminan los recursos hídricos, así como amplía la frontera agrícola destruyendo bosques y fauna. En tanto que la pequeña economía campesina y rural, por sus grados de pobreza, debe utilizar suelos fácilmente deteriorables y consume los recursos naturales, como fauna y bosques, sin ninguna observancia ni respeto a la legislación ambiental.

Esta conducta crea problemas agrarios como “la concentración de ingresos, las limitantes de la orientación de la producción, la migración campo-ciudad, las limitantes del nivel de desarrollo alcanzado, las variables que operan en la producción y que reclaman reformas profundas, escaso avance en las fuerzas productivas, las debilidades de la formación económico social agraria, las consecuencias de la forma de tenencia de la tierra”³⁶, entre otros, que reclaman una rápida solución por los grupos afectados.

³⁶ La estructura agraria. Elementos teóricos para la interpretación del desarrollo capitalista en la agricultura. Edwin Rolando García Caal. Curso de Problemas Socio-económicos de Guatemala, segunda unidad. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. Año 2010.

Esa conducta descrita que se reproduce en la vida social del país urge de medidas para resolver la problemática agraria, por supuesto que dentro del sistema vigente esto sólo puede darse por medio de la promulgación de una ley con todos los defectos e imprecisiones que pueda tener y los riesgos de una aplicación tergiversada.

A pesar de la lucha de clases que ha desatado el anteproyecto de ley, sabemos que las leyes del Estado no son neutras y se encaminan a proteger un sistema económico determinado y a una élite que, mediante el trabajo de otros, lo dirige. Así también se piensa que con la emisión de una ley y su puesta en vigencia va a desaparecer los problemas que ataca, empero la experiencia demuestra que no es así.

Sin embargo, la aprobación de la normativa de desarrollo rural integral, con todas sus inconveniencias internas sería un avance para lograr la atención de un gran segmento de población pobre que vive en el campo, a pesar que se puede encontrar una serie de obstáculos como: el funcionamiento del sistema concentrado y excluyente a nivel nacional, las dinámicas económicas a nivel internacional, la inoperancia de las leyes y el sistema de justicia para velar por su aplicación, así como que en el proyecto que se discute no se enuncian normas coercitivas que castiguen a los infractores, así como que en los sistemas de propiedad privada lo jurídico surgió para proteger esta última.

Se sabe que existe anuencia de parte del sector social y campesino supuesto beneficiario de esta ley en cuanto a su contenido por las necesidades sociales que ellos prevén que les va a solucionar, y las críticas a las falencias que contiene la misma no van dirigidas a esos sectores o sus representantes sino a las limitaciones, ambigüedades, exceso de tecnicismos y falta de claridad³⁷ en los propósitos y forma de lograrlos,

³⁷ Con la observancia de las distancias ideológicas e históricas del caso, podríamos comparar este proyecto de ley con el Decreto 900, el cual contiene mucha claridad en sus propósitos y la forma de alcanzarlos sin entrar a la discusión de una ensarta de principios, enfoque, ejes, y otros que sólo alambican la normativa.

porque sabemos que se está solicitando algo a un sistema que tiene la hegemonía social adquirida después de la destrucción del socialismo real, lo que orilla a esos sectores a tener que aceptar los pequeños espacios y beneficios que puedan obtener, pero no conformarse y continuar con la lucha para tratar de recuperar su cultura, sus tierras, su autonomía que se les arrebató hace más de quinientos años, tal como lo han hecho hasta la fecha y, si la ley se aprobara, su lucha tendría que continuar para su efectiva aplicación.

La normativa propuesta ha sido un compromiso político que han asumido los dos últimos gobiernos, el vigente ha estado propalando a los cuatro vientos, con el propósito de crearse una imagen benevolente, como la ha estado haciendo desde que asumió la presidencia para crear otra realidad a los guatemalteco, que está de acuerdo con su promulgación y solicita a los diputados de su partido por los medios de comunicación mediáticos que aceleren la aprobación, lo cual pensamos que es una acción demagógica, ya que, en el legislativo, diputados que están anuentes a su aprobación y han tratado de formar quórum mínimo manifiestan que aquéllos no se presentan al hemiciclo parlamentario para la discusión y aprobación de carácter urgente.

A la fecha se escucha en los noticieros la polémica que ha desatado la aprobación de la ley, y como la lucha de clases se manifiesta cuando los representantes de la oligarquía pretenden desentenderse del problema, en tanto que la clase campesina hace la presencia y presión necesaria para ser escuchados. En tanto que se menciona la utilización de recursos legales en contra del máximo mandatario del país, los que sabemos no lo alcanzarán, por muchas infracciones que haya cometido.

Como es obvio, los diputados que se oponen a la promulgación representan a la oligarquía nacional que son los sectores más reaccionarios y se oponen a cualquier legislación que proporcione un mínimo beneficio a los sectores desposeídos, que son los apropiados para someterlos a la explotación.

Una de las virtudes del anteproyecto es que pone énfasis en la protección de los recursos naturales y el ambiente, lo que consideramos un gran avance si se lograra concretar la coordinación sistemática entre las instituciones y la legislación ambientales, para tratar de recuperar suelos desertizados, grandes extensiones de bosque y los mantos y las corrientes de agua, de las que están contaminadas el 98.0%, unas en algún y otras son irrecuperables.

Esa coordinación también deberá realizarse con instituciones ambientalistas internacionales, debido a que los efectos de la contaminación ambiental han adquirido dimensiones globales y las acciones nacionales no son suficientes para resolver ese problema mundial.

BIBLIOGRAFIA

Azqueta, Diego (2007). Introducción a la economía ambiental, 2da. ed. Madrid, España: Macgraw Hill.

Cruz Rojo, Concepción. Consumo alimentario: causas y consecuencias para la salud. Editorial El Boletín. Puerto Real, Cádiz. Febrero 2012.

Field, Barry C. y Field, Martha K (2005). Economía Ambiental, 3ra. ed. México: Macgraw Hill.

García Faure, Arián. Et al. ¿Porqué es la soberanía alimentaria una alternativa?. Asociación Paz con Dignidad. Castilla La Mancha, España. Junio 2011. Disponible en www.google.com.gt/search?sourceid-navclient&aq-&oq.

Kiely, Gerard (2003). Ingeniería Ambiental. Fundamentos, entornos, tecnologías y sistemas de gestión. Colombia: Macgraw Hill.

Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2003). Economía Ecológica y Economía Ambiental. México: Fondo de Cultura

Económica.

Martínez Peláez, Severo. La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca. Décimo tercera edición. Ediciones en marcha. México, D. F., enero 1994.

Marx, Carlos; Engels, Federico. El Manifiesto Comunista. Editorial Oveja Negra. México, 1980.

Marx, Carlos. El Capital. Editorial Librerías Allende, S. A. México. 1970.

Stronzake, Janaina . Alimento: ¿Derecho o mercancía? Hambre y alimento en perspectiva histórica. Versión electrónica. Bilbao, junio 2011.

Turk, Amos, Turk, Jonathan, Witte, Janet (2004). Ecología-Contaminación-Medio Ambiente. México: Macgraw Hill.

Cifuentes Medina, e. (1997). El desarrollo económico, los recursos naturales y el medio ambiente. Revista Economía, 121. 85-121.

Corona Sánchez, Eduardo. La integración de los pueblos mesoamericanos en el modo de producción americano. Documento en formato PDF sin referencia de lugar y fecha. Disponible en Google: Modo de producción despótico tributario: Mesoamérica, Área Cultural o Modo de Producción.

El Observador. Análisis alternativo sobre política y economía. Año 3, número 15. Guatemala, noviembre 2008.

Interpretaciones socioeconómicas del subdesarrollo. Colección problemas socioeconómicos No. 9. Departamento de Publicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, julio 1983.

Schmidt, Alfred (1998). Por un materialismo ecológico. Revista Economía, 106. 63-84

Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral. CNOC, ASOREMA, PLATAFORMA AGRARIA, CNP-TIERRA, FUNDACION TORIELLO, CONGCOOP, UNIDAD REVOLUCIONARIA GUATEMALTECA, CM

Algunas consideraciones acerca del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral y su impacto en el medio ambiente en Guatemala

TIERRAS-ALTA VERAPAZ, FUNDACIÓN INCIDE. Guatemala.

Decreto número 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento de Medio Ambiente.

Decreto 900, Ley de Reforma Agraria. Gobierno de Guatemala, junio 1952.

Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Presidencia de la República. Guatemala, septiembre 2005.

.

Situación del comercio en Guatemala en la relación comercial con la Comunidad del Caribe -CARICOM- y la República Popular China

I.- ANTECEDENTES:

Inicialmente los países del Caribe estaban organizados como una Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y en 1972 decidieron transformar dicha Asociación, para establecer la Comunidad del Caribe (CARICOM), en la cual el Mercado Común sería una parte integrante, fue así como en 1973 se firmó el Tratado de CHAGUARRAMAS en Trinidad y Tobago, que ampara la constitución de la CARICOM y que contiene entre sus propósitos convertir el mercado Común de dicha Región, en un Mercado Único, en el que se de libre movimiento a los Factores de Producción; considerando por supuesto incluir aspectos de la Cooperación Funcional y la Coordinación de Políticas frente a Terceros Países.

La CARICOM agrupa a casi todos los pequeños países del Caribe, siendo estos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guayana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. También incluye a algunos miembros asociados entre los que se encuentran Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas e Islas Vírgenes Británicas.

La Organización del Caribe ha planteado desde su inicio el logro de objetivos fundamentales tales como:

- 1.- La integración económica de los Estados Miembros, a través del establecimiento de un Régimen de Mercado Común, que pueda alcanzarse solamente fortaleciendo, coordinando y regulando las relaciones económicas y comerciales entre los Estados Miembros, con el fin de promover el desarrollo

equilibrado y sostenible.

2.- La coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros.

3.- La cooperación funcional, incluyendo la eficiente operatividad de ciertos servicios comunes y actividades, para beneficio de sus pueblos, la promoción de un mayor entendimiento entre las comunidades y el avance de su desarrollo social, cultural y tecnológico,

Ha interesado al Istmo Centroamericano y en esta caso específico a Guatemala como parte integrante del mismo, considerar nuevas alternativas para ampliar el comercio internacional, incluyendo entre estas a la Comunidad del Caribe (CARICOM), por variadas razones, entre las que podemos citar la cercanía de esta extensión geográfica a nuestro país y porque las economías de los países de la CARICOM, presentan en su proceso de crecimiento y desarrollo características muy similares a las nuestras, ya que tiene altibajos con resultados favorables y desfavorables, especialmente en casos de crisis como ocurre actualmente con la situación económica y financiera que se está viviendo en el medio internacional y porque además igualmente se está atravesando por un período en que el desempleo y la desocupación son problemas que afecta a ambos. Resulta interesante también tomar en cuenta en esta interrelación comercial la dependencia de la Comunidad Caribeña del renglón Servicios, mientras que en general el Istmo Centroamericano y con muy pocas excepciones tenemos una economía más variada dado que aun dependemos fuertemente de la agro exportación, contamos con industria que aun cuando no ha llegado al máximo desarrollo es un componente importante de nuestro Producto Interno Bruto (PIB), también los Servicios que básicamente están representados por el Turismo, son significativos en la economía tanto del Istmo y por lo mismo de Guatemala. En relación al Ingreso Per-cápita los países de la Comunidad del Caribe son bastante similares a los del Istmo, solamente Haití esta considerado como un país en pobreza, por ser el único que no supera el mínimo establecido por Naciones Unidas, de 800 Dólares USA; situación de este país de

la Comunidad del Caribe que empeoró por el reciente terremoto del 2011.

Las elevadas tasas de desempleo también siguen siendo cruciales en los países del Caribe; pero este es un problema de carácter mundial, aún cuando afecta con mayor fuerza a los países en vías de desarrollo.

El peso económico de la CARICOM en el mundo es muy leve, por que representa una población de solamente 15 millones de consumidores, que uniendo todos estos pequeños países casi están a la par de Guatemala con sus 14 millones de habitantes. En relación a la Apertura Comercial los países caribeños, más que ser exportadores importantes, una gran parte de los productos que consumen, como ocurre en la mayoría de países en condición geográfica de Islas, tienen que ser importados; otra realidad que puede perfectamente ser aprovechada por el Istmo Centroamericano y por Guatemala en este caso específico, al darse la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con CARICOM.

II.- LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM), COMO ALTERNATIVA COMERCIAL PARA GUATEMALA:

Resulta interesante para Guatemala considerar dentro de sus alternativas para la apertura de nuevos mercados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), porque nuestro país aún depende en gran escala de su economía agroexportadora, mientras que en los países caribeños por lo general la producción agrícola ha perdido importancia, debido a que la industria bananera en las cuatro islas de Barlovento ha decaído mucho, así como la producción azucarera de San Cristóbal y las Nieves. Estas Islas producían banano y lo exportaban especialmente al Reino Unido y a la Unión Europea; pero principió a decaer la calidad del producto y entonces las preferencias de mercado de los países Europeos cambiaron; por lo que en la actualidad están

centrando su atención en las manufacturas y los servicios y tratando de iniciar la diversificación de los cultivos. Otros productos que tienen un peso significativo en las exportaciones de la Comunidad del Caribe son los recursos energéticos y mineros y los servicios financieros, especialmente en los países de Trinidad y Tobago, Jamaica, Bahamas y Surinam. Por el lado de las importaciones la Comunidad del Caribe recibe de otros países maquinaria, equipo de transporte, productos químicos, las semi-manufacturas, bienes de consumo tanto temporales como duraderos, especialmente de carácter agrícola que es en donde Guatemala puede aprovechar para intensificar su intercambio comercial con dicha Comunidad

Otra de las carencias de la CARICOM que también puede ser aprovechada por nuestros países y por países industriales es la falta de mano de obra calificada y el transporte.

Es importante señalar en esta búsqueda de ampliar e intensificar la interrelación comercial que ambas unidades geográficas Centroamérica, como la Comunidad Caribeña, han constituido procesos de integración en los cuales se quiere afianzar su identidad histórica, política y económica, como también formar bloques económicos con el propósito de suscribir Tratados de Libre Comercio, de manera que para principiar nuestro país ha dado como paso inicial lograr un convenio con el mercado de las naciones que conforman la CARICOM.

III.- AVANCES EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE GUATEMALA CON LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM):

El Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones de Guatemala (CONAPEX); presentó la Política de Comercio Exterior que se pretende aplicar en la actual administración (2012-2016); la cual fue aprobada el 16 de febrero de 2012, en esta se planteó como una de las alternativas negociar algunos Acuerdos con la Comunidad del (CARICOM), con el objetivo de ampliar la apertura comercial, para seguir en el proceso de diversificar el mercado y la oferta

exportable del país.

El problema está en que aun cuando casi todos los países del Caribe forman parte del proceso de Integración de la CARICOM, sucede mucho lo que ocurre con el Istmo Centroamericano en su proceso de Integración y Mercado Común, que no todos los países marchan en la misma sintonía y falta mucho por recorrer para que dicho proceso integracionista se consolide, por lo que Guatemala tiene que ir avanzando paso a paso en esta interrelación comercial con el Caribe, de allí que seleccionó como prioridad a Trinidad y Tobago, con el cual ya se está avanzando en las Rondas de Negociaciones, para la firma de un Acuerdo de Alcance Parcial; aunque el objetivo a mediano plazo es un Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Caribeña; por tratarse de mercados complementarios y dadas las necesidades de estos pequeños países, hay muy buenas oportunidades para Guatemala, en la ubicación de los productos industriales. Otro país que se tiene en la mira de la CARICOM es Belice, con quien también ya se tiene un Acuerdo de Alcance Parcial; por lo que tanto Trinidad y Tobago, como Belice se pueden perfectamente convertir en la puerta de entrada para la Comunidad del Caribe. Dentro de los productos industriales, que Guatemala quiere exportar a Trinidad y Tobago están los alimentos procesados; mientras se interesa en importar de este país caribeño algunos productos derivados del petróleo, dado que Trinidad y Tobago es productora de gas natural, lo que permite que sus derivados sean baratos, otra ventaja de comerciar con ellos es que la mayoría de los países caribeños, como afirmábamos anteriormente tienen una economía basada en los servicios, por lo que todos aquellos productos correspondientes a otros renglones podrán perfectamente ser incluidos dentro de nuestras exportaciones. Además de Trinidad y Tobago es de aprovechar el Acuerdo de Alcance Parcial con Belice, por lo que Guatemala considera continuar las negociaciones con los países restantes de la Comunidad del Caribe, basados en la experiencia antes citada.

Dijimos anteriormente que las negociaciones con Trinidad y Tobago van bastante adelantadas y precisamente la Cuarta Ronda de Negociaciones, se inició el 1 de Octubre del 2012; la cual se considera será la última para que el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP), quede concluido y se puedan fortalecer las relaciones comerciales entre ambos países, para que luego este sirva de base e interconexión con los demás países de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Los principales Temas a tratar en esta IV Ronda de negociaciones es el Acceso a Mercados y las Reglas de Origen y también están llevando a cabo una revisión de orden legal en el Acuerdo, este se inició en abril del presente año; ya se finalizó, solo le faltan pequeños aspectos relacionados con el Acceso a Mercados y Reglas de Origen.

Aún cuando no existe todavía un Tratado de Libre Comercio propiamente dicho entre Guatemala y Trinidad y Tobago, sino solamente este Acuerdo de Alcance Parcial, el intercambio comercial se está dando y el mismo espera incrementarse, así tenemos que en el 2011 Guatemala exporto a Trinidad y Tobago el equivalente a 14.42. Millones de Dólares USA. E importó 12.5 Millones de dólares USA. Los principales productos de exportación de Guatemala a Trinidad y Tobago son; Azúcar, manufacturas de papel y cartón, minerales, máquinas y aparatos mecánicos para usos electrónicos, materiales plásticos y productos farmacéuticos, ceras y preparados de frutas e importó de ese país del Caribe: hierro, acero, abonos, fertilizantes, lámina, alambre , productos químicos y gases industriales. En el caso del Acuerdo de Alcance Parcial con Belice se ha hecho ya una realidad porque este viene siendo negociado desde el 2005, en donde primeramente se llegó a un Acuerdo de Confianza para ir preparando el terreno no solo para el Acuerdo de Alcance Parcial; sino fundamentalmente para una Tratado de Libre Comercio. La suscripción formal del Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) entre Guatemala y Belice se llevo a cabo luego de cuatro años de negociaciones y fue así que el 22 de septiembre del 2009 fue emitido por el Congreso de la República de nuestro país el Decreto No 31-2009 que lo respalda, cuyo objetivo fundamental es la eliminación de algunos aranceles, favorecer

el intercambio comercial y promover el desarrollo de ambas naciones, así como también estrechar todo tipo de relaciones con este país que pertenece a la Comunidad del Caribe (CARICOM). El comercio con Belice se puede decir que es limitado, porque en esta Desgravación Arancelaria solamente se consideraron 75 productos; entre los que se encuentran el maíz amarillo, con una Cuota de 20,000 toneladas métricas anuales con un arancel del 3% y el frijol negro con cuota de 875 Toneladas métricas anuales y un arancel del 3%.

Como Belice forma parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), tiene algunas ventajas en su relación comercial con otros países, en el caso de Guatemala, la CARICOM pidió que se incluyera en el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP), que Belice goce de tasas preferenciales ya que la Comunidad del Caribe (CARICOM), lo considera uno de los países menos desarrollados de la Región. Este Acuerdo entre Guatemala y Belice busca la reducción de aranceles para alcanzar una tarifa fija en los próximos cinco años. Las condiciones de intercambio se centran en el origen beliceño del producto, tomando en cuenta también las normas sanitarias y fitosanitarias; así como la regulación del Transporte Terrestre.-.

Una vez que estos dos países estén iniciando formalmente la interrelación comercial con Guatemala, normada por los respectivos Acuerdos, nuestro país parte de esta experiencia para extender el intercambio con el resto de países de la Comunidad Caribeña y luego llegar a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio que amplíe la apertura comercial de ambas Regiones tanto la Caribeña como la Centroamericana; pero ya con todas las formalidades y normativas que un Tratado de Libre Comercio implica.

Tal y como se había afirmado anteriormente se inició la IV Ronda de Negociaciones con Trinidad y Tobago y se esperaba que fuera la última, en efecto se cerraron las negociaciones con este país caribeño y ya se cuenta con el Acuerdo de Alcance Parcial, el cual será firmado por las Autoridades del Trinidad y

Tobago, cuando asistan a las celebraciones del 13 Waktún, según informo el Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO); al haber concluido estas negociaciones ya solo queda pendiente la firma de los Acuerdos entre países. En el caso de los productos para Guatemala se incluyeron 144 fracciones arancelarias, las cuales entraron en la negociación . Cada fracción puede tener varios productos relacionados; pero entre los que Guatemala enviará están; medicamentos, carne bovina, hortalizas, frutas y algunos relacionados con Refrigeradoras Comerciales. Una de las ventajas de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), es que crean confianza entre las partes, para después seguir fortaleciendo la relación comercial, porque no se toman en cuenta desde el inicio todos los productos. Bienes como el cemento, el café y el banano no están incluidos en la negociación, Por su parte Trinidad y Tobago logró incluir 124 fracciones arancelarias. Los principales productos que nos enviará son: carne de conejo, químicos, leche evaporada, aceites, insumos agrícolas como ayote, camote, medicamentos para uso veterinario, adhesivos, manufacturas de aluminio. Interruptores eléctricos, cables y escobas de material sintético, entre otros.

Las negociaciones llegaron a su fin con esta IV Ronda, pero de acuerdo con el Programa del Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO), el mismo entrara en vigencia en el primer semestre del 2013, para preparar las herramientas necesarias y dar un plazo y a la producción nacional, para poder competir en dicho intercambio.

El comercio entre Guatemala y Trinidad y Tobago se ha venido incrementando en estos dos últimos años; 2011-2012, porque de la información del Banco de Guatemala (BANGUAT), Guatemala exportó al país trinitario a agosto 2012; la cantidad de 17.4 Millones de Dólares USA, en tanto que en el 2011 solo logra exportar 14.42 Millones de Dólares USA; mientras hubo un descenso en las importaciones, porque en el 2011 el país recibió de Trinidad y Tobago 12.57 millones de Dólares USA, y en el 2012, estas reportan un monto de 11.5 Millones; se busca seguir incrementando dicha

tendencia, especialmente en las exportaciones; no solo con este país sino con el resto de países que forman la Comunidad del Caribe para alcanzar el objetivo de ampliar los mercados y también para equilibrar un poco la disminución que se ha tenido en la ventas al exterior, a partir de las crisis con los grandes mercados como son Estados Unidos y la Unión Europea. ya que se reporto un fuerte descenso en las exportaciones en los últimos dos años.

IV.- LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA, OTRA ALTERNATIVA COMERCIAL PARA GUATEMALA:

La República Popular China que es la segunda economía del mundo, está interesada en acercarse comercialmente no solo a Guatemala; sino a toda América Latina y tiene un interés particular por Guatemala, porque nuestro país, debido a su economía podría ofrecer a los países asiáticos, productos y materias de primera necesidad; mientras nos beneficiaríamos con la producción tecnológica e industrial de esta potencia. Se ha iniciado en este sentido celebrando algunas ferias en la cuales tanto la República Popular China, como nuestro país han mostrado mucho interés, no solo en las esferas gubernamentales; sino también en el sector privado en el cual los grandes y pequeños empresarios, han participado con el intención de que esta apertura comercial pueda concretar en un Tratado de Libre Comercio; porque ya existe entre ambos países un intercambio comercial, que vendría a ampliarse y mejorarse con un pacto de esta naturaleza.

Antes de entrar en materia propiamente comercial necesitamos dar a conocer los aspectos relevantes, de tan importante país asiático.

4.1.-INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA:

Un país que existe desde hace más de 5,000 años y principia a modernizarse en 1940, pasando de la China de la Edad Media a la era de la modernidad. Como todos los países ha tenido que enfrentarse a serios problemas, siendo los más fuertes las guerras; así se vio afectada por una invasión de Pekín de 1850 a 1860; una guerra con Japón en 1894 y una guerra, que aún cuando no fue propiamente contra China, se dio entre Rusia y Japón; muy cercana a ellos, por lo que China de alguna manera se vio involucrada; esto en 1906. Ante estos períodos de crisis China se tuvo que convertir en un país importador de bienes provenientes de occidente; lo que permitió su economía con una occidentalización y además se dieron muchas reformas institucionales; se estableció la Constitución y en 1911 se dio una Revolución Democrática. Al terminar la Primera Guerra Mundial China volvió a vivir una gran influencia del Occidente, debido a que fueron los países triunfadores y después de esta etapa surge el movimiento de la Ideología Comunista.

Geográficamente China está situada en el oeste del Continente Asiático y es uno de los tres países más grandes del mundo, después de Canadá y Rusia; cuenta con 9.600,000 kilómetros cuadrados, 5,400 Islas y la mayor de ellas es Taiwán, una Isla independiente, con un área de 36,000 kilómetros cuadrados y con quien ya tenemos un Tratado de Libre Comercio; suscrito el 22 de septiembre del 2005 y que entrara en vigencia el 19 de julio del 2006.

En lo que se refiere a su economía, al terminar la guerra civil China; el Gobierno de la Nueva República Popular, quedó bajo la dirección del Partido Comunista de China que fue fundado por su gran Líder Mao Tse Tung en 1921; pero para entender la realidad tanto económica, social como política de la República Popular China, creo que es necesario entender antes quien fue MAO TSE TUNG, que nació el 26 de diciembre de 1893, en una aldea China, hijo de campesinos y trabajador del campo desde los 7 a los 16 años. A sus solo 18 años en 1911 estalló la revolución contra el Emperador y el Imperialismo de China y Mao se incorporó al

movimiento Revolucionario, fue dirigente y fundó el Partido Comunista, defendió a la mujer, capacitó obreros y batallones de autodefensa, organizó Asociaciones de Estudiantes, trabajó intensamente entre los obreros ferroviarios, integro el grupo de estudiosos marxistas, y trabajo como maestro. En 1916 participó en la Revolución Democrática Burguesa de China y en las luchas políticas y estudiantiles; defendiendo la emancipación y el derecho al sufragio de las mujeres. En 1919 se transformó en un Marxista y planteó la tesis de que solo el Marxismo salvaría a China y en 1920 comenzó a organizar política y sindicalmente a los obreros de ciertas regiones de china; entre quienes se encontraban: mineros, ferroviarios, textiles y municipales. En 1921 se fundó el Partido Comunista de China en donde el fue uno de los integrantes,; para luego volver a su Región como Secretario General. En 1923 se realizó el Tercer Congreso del Partido Comunista y Mao continuó participando en la dirigencia, involucrando a los Obreros con Organizaciones que repercutieron también en América Latina. En 1926 Mao dirigió la Sección Campesina del Partido y fundó una Escuela de Cuadros Campesinos en Cantón, que se constituyó en uno de los Centros de la Revolución China. Por primera vez el Marxismo-Leninismo se aplicaba al estudio de una Sociedad Feudal y semi-colonial; la derecha atacó a Mao, como también otro grupo que se hacía llamar de “Izquierda”; porque Mao recalcó mucho la importancia del movimiento campesino, las clases en el campesinado y los enemigos de la Revolución Agraria. La Internacional Comunista avanzó mucho en los años 1926-28 en los temas y principios que planteaba Mao, que repercutieron en América Latina, especialmente en Argentina y Perú; que tomaron los principios de Mao para estudiar la realidad socio-económica y política de estos países; pero en 1929 los Partidos Comunistas de América Latina no daban mucha importancia al problema campesino y se centraron en el trabajo con los obreros rurales, además consideraron en un solo bloque la Burguesía nacional y extranjera, muy lejos de lo que planteaba Mao.

Luego la Unión Soviética entró en contradicción con el Partido Comunista de China; esto impidió que los revolucionarios de África, Asia y América Latina pudieran avanzar en sus procesos y en la definición de las estrategias y la táctica de las auténticas fuerzas revolucionarias, para atender los problemas campesinos y de la burguesía: sin embargo Mao continuaba trabajando con su país, y en 1927 creó la Primera Base Roja en las montañas con un puñado de hombres, haciendo uso de toda su experiencia Revolucionaria que había vivido con millones de hombres obreros y campesinos. Estos hombres que lucharon con Mao y muchos más, aprendieron de El algunos Principios que vale la pena citar porque son la esencia de la filosofía en la cual sustentaba su Organización: “Las cuevas de las montañas como casa, la tierra como lecho y el partido como padre”; “Cambiar el azadón por el fusil y el fusil por el azadón” “Que no se hace una Revolución porque se triunfa en una batalla; pues hacen falta muchas batallas para triunfar en una Revolución”.

Por su parte Stalin desde Rusia insistía que la Revolución debía ir del campo a la ciudad y Mao también pensaba lo mismo; pero por ataques de sus mismos compatriotas quedó fuera del Comité Central del Partido y tuvo que irse a su provincia, luego de la derrota de 1927, en donde escapó de morir. Siguió trabajando en su Provincia siempre con la filosofía tanto de El, como de Stalin: “Que la Revolución debía ir del campo a la ciudad”, y ese fue el mismo principio que para esa época predominó en América Latina; pensamiento representado por Fidel Castro y Ernesto “CHE” Guevara. Mientras tanto China continuaba con sus problemas y llega la invasión Japonesa en 1931, con la que estuvieron luchando y en 1937 se formó el frente único Anti-Japonés; para lograr convencer a esta potencia Asiática los Chinos tenía que hacer concesiones y Mao sigue planteando sus principios para alcanzar el triunfo de China, uno de los países más grandes y mas poblados del mundo. El principio fundamental de Mao se resume en que es necesaria “La hegemonía proletaria de la revolución agraria y anti-imperialista; para la liberación nacional”. Mao es definido como el mas Grande Teórico de la Guerra Revolucionaria

“No superado por otro”. Defendió siempre sus principios y luchó con pocos, contra muchos ya que le tocó pelear contra ejércitos muy fuertes; pero siempre se impusieron sus principios y sus líneas de: La guerra de Guerrillas, de la lucha del campo a la ciudad, de crear bases rojas de apoyo y derrotó la vieja dirección de oportunistas tanto de izquierda como de derecha. La filosofía y principios de Mao siguen vigentes en el Partido Comunista de la República Popular China; y no solo en China ya que su aporte filosófico enriqueció la teoría filosófica del Marxismo-Leninismo. Mao afirmó que su trabajo preferido era acerca de la Práctica y esta obra refleja también las tesis que sustentaron previamente Marx y Engels; también desarrolló la doctrina Marxista desde el punto de vista de la teoría económica, en 1933 hizo la Ley Agraria de la zona liberada en China. Cuando triunfó la lucha anti-japonesa, más o menos en 1945 dirigían zonas con cien millones de habitantes y Mao reconoció después de esto que no tenía experiencia, por ello habían recurrido a la experiencia Soviética; pero luego aplicaron su propia experiencia basados en las líneas trazadas por Mao.

La lucha de Mao se basó en el sufrimiento de los campesinos, como la fuerza que debía promover el cambio social en el país. En 1931 se autoproclamó la nueva República Soviética de China de la que Mao fue presidente y desafió a su Partido de abandonar la burocracia de las políticas Urbanas y centrar la atención en el campesinado. En esta fase Mao tuvo muchas victorias; pero también luchas, hasta el duro ataque de sus compatriotas pero en las esferas del gobierno se inició la aplicación de una serie de políticas de carácter socialista, que buscaban reformar la economía del país en los siguientes aspectos: La nacionalización de las Empresas Privadas, y la colectivización de la agricultura. Inicialmente implementaron un Modelo Soviético de Desarrollo; apoyándose en un Acuerdo de Cooperación económico, con la Unión Soviética; plasmado en un Plan Quinquenal, con mucha influencia Soviética.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el 1 de octubre de 1949;

se proclama Oficialmente la República Popular China, en la que se fue dejando el modelo soviético, siempre al mando del Mao y se instauró la República Socialista que introdujo grandes cambios, dándole más importancia a la agricultura que a la industria pesada. En 1959 dejó la presidencia Mao y trabajo con el Partido, provocando una campaña de educación socialista, en la que destacó la participación popular masiva, como una forma para que exista un verdadero socialismo; este fue el periodo conocido como la Revolución Cultural Proletaria. Mao logró desarticular y reorganizar el Partido, gracias al apoyo de la juventud y a la Guardia Roja y en 1966 se dio la Revolución Cultural, ya con una participación de la población en general en donde Mao logro desterrar todas las formas Culturales Chinas vinculadas al pasado feudal burgués. En septiembre de 1976 falleció Mao, el país continua bajo la dirección del Partido comunista y principia a realizar una serie de reformas al sistema económico Chino, con el fin de modernizar su economía, para convertirse en el primer país socialista que intenta estos cambios. Con el objetivo de transformarse en Una Nación Moderna con un Régimen Socialista; Las Reformas iniciales que se hicieron fueron: La modernización a la agricultura, a la Industria, a la Ciencia y la Tecnología y a la Defensa Nacional; por supuesto que dichas Reformas se realizaron en forma gradual: primero se abarco la agricultura y la industria, con un sistema de responsabilidad familiar; en la que cada grupo de familia debía firmar un contrato y en 1987 se dieron las tierras a los campesinos en concesión; los cuales podían cultivar todo lo que quisieran, pero tenían la obligación de cumplir con la cuota que correspondía al Estado y luego vender libremente. En el campo industrial les facilitaron la formación de empresas de todo tipo, esto dio lugar a que se formaran 23 millones de empresas rurales que producían el 55% de la producción industrial del país, con este apoyo de parte del Estado la población campesina pudo lograr un mejor nivel de vida; pero cada empresa industrial tenia que pagar su respectivo impuesto al Estado, e invertir el resto una vez deducido los gastos por pago a los obreros y técnicos o especialistas que trabajaban con ellos, de acuerdo a su nivel de trabajo, en sus industrias; con estas medidas se seguía trabajando con base en los

principios y filosofía de Mao; sin embargo se principio a poner la mirada hacia el mundo occidental y a fomentar la creación de Empresas Privadas, a la vez que se estimulaba la entrada de capital extranjero para financiar la infraestructura, la industria, que hasta finales de los años 70 era insipiente. En la década del 80 al 90 se realizaron una serie de Reformas Económicas; pero tanto los conflictos internos como las sanciones internacionales, frenaron el crecimiento económico; hasta en 1992 en que se confirmó que la política económica de la Republica Popular China aceptaba la orientación reformista y la apertura de los mercados chinos al exterior; la economía logró crecer a escalas muy elevadas. En el año 1992 la República Popular China tuvo un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), hasta del 14 % y la tendencia se ha mantenido de los últimos años a la fecha en intervalos que oscilan entre 9 y 10 %.

4.2.- CRECIMIENTO COMERCIAL DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA:

El crecimiento económico de China Popular, por supuesto que provoco el crecimiento en todos los sectores, siendo el Comercial, el que nos ocupa en la presente Investigación; en este sentido, luego de la organización de la agricultura, la industria y las distintas reformas económicas que se dieron; la producción de la Republica China aumentó considerablemente y permitió la apertura de los mercados Chinos al exterior, para que se logaran los objetivos de este país oriental en un posicionamiento exitoso en el exterior, el Gobierno dio el apoyo y las facilidades a la inversión extranjera , lo que permitió la creación de Zonas Económicas Especiales en la Región Costera China , convirtiéndola en la mayor potencia manufacturera del mundo; principalmente del sector electrodoméstico y textil. Otro aspecto que contribuyo al incremento de la producción fue el bajo costo de la mano de obra, al extremo que el salario mínimo de China, en las zonas industriales oscilaba entre 80 y 100 Euros mensuales.

La República Popular China ha sido exitosa en su apertura comercial, ya que se calcula que del 25 al 30% de todos los bienes manufacturados del mundo, proceden de China, dado que las exportaciones crecen constantemente, así tenemos que en 1989 aumentaron en un 10.5 % y de 1989 a 1990 en un 18.1 %. El mayor socio comercial de la República China en el 2004 fue la Unión Europea y actualmente esta incursionando también en Estados Unidos, Canadá y América Latina.

Pese a que la capacidad productiva y competitiva de China, ha sido desde la implementación de las Reformas Económicas bastante alta tuvo muchas luchas para poder ingresar como Miembro de la Organización Mundial del Comercio y fue hasta el año 2001, después de largas negociaciones que lo logró; correspondiéndole por lo mismo el lugar número 143 y como sabemos dicha Organización de Comercio debe apoyar las controversias entre países en las relaciones comerciales.

4.3.-INTERRELACIÓN COMERCIAL ENTRE GUATEMALA Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA:

China considerada como la segunda economía mundial, muestra cada vez mayor interés por establecer relaciones comerciales pactadas; es decir a través de un Tratado de Libre Comercio, no solo con Guatemala sino con toda América Latina y ha fijado su atención en nuestro país por diversas razones: Es el país más importante de Centro América; está conectado juntamente con el resto de países del Istmo tanto con América del Norte, como con América del Sur, además Guatemala ofrece una producción que no solo interesa a China Popular sino en general al Continente Asiático; con esta apertura comercial la República Popular China busca alcanzar algunos objetivos fundamentales, entre los que podemos citar: Atraer capital, mejorar su nivel de inversiones, preparar mano de obra calificada e implementar nuevas tecnologías. Aún cuando no existe Acuerdo de Alcance Parcial (AAP), ni Tratado de Libre Comercio (TLC), con Guatemala, se

han venido realizando intercambios comerciales, de acuerdo con la información que nos proporcionó tanto el Ministerio de Economía (MINECO), como la Secretaria de Integración Económica (SIECA) y el Banco de Guatemala (BANGUAT), y de ello encontramos movimientos irregulares en las exportaciones de Guatemala, hacia China, en el período 1994-2004; porque los datos indican que en 1995 nuestro país exportó solamente azúcar , por un monto de 34 Millones de Dólares USA, cantidad que fue disminuyendo paulatinamente , pues en el año 2,000, solo se reportan exportaciones de azúcar por 3,0 millones de Dólares USA. Se ha mantenido el predominio de este producto en las exportaciones de nuestro país a la Republica Popular China, dado que hasta el 2004 el azúcar representaba el 89.6 % del total de lo exportado.

En relación a las importaciones que Guatemala recibe de China Popular, analizando el quinquenio 1994-1998, se dio un crecimiento del 20.89 % y en el quinquenio siguiente (1999-2004), se incremento ostensiblemente, llegando al 88.7%. La interrelación comercial Guatemala--China en este Primer período analizado, siempre nos reporta una Balanza Comercial Deficitaria para nuestro país, a excepción de 1995, en donde Guatemala exporto más de lo que importó, por el notable incremento en la exportación de azúcar; esto lo podemos observar en siguiente Cuadro.

CUADRO No. 1
BALANZA COMERCIAL DE GUATEMALA CON
LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA
PERÍODO 1994-2004
Cantidades en Dólares USA.

Años	Operaciones		Balanza Comercial
	Exportaciones	Importaciones	
1994	511	4,089,709	-4,089,198
1995	34,048,437	3,587,946	30,460,491
1996	81,889	4,897,893	-4,816,004
1997	282,010	5,919,544	-5,637,534
1998	65,618	7,690,229	-7,624,611
1999	140,613	9,695,001	-9,554,388
2000	3,010,426	31,064,161	-28,053,735
2001	452,583	46,287,419	-45,834,836
2002	40,739	64,943,610	-64,902,871
2003	3,390,473	75,692,269	-72,301,796
2004	19,359,540	123,792,111	-104,432,571

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala -BANGUAT-

En el periodo 2000-2004, nuestro país importó principalmente de ese país asiático; vehículos y material de transporte, artículos de vestuario, manufacturas diversas, máquinas y aparatos mecánicos para usos electrónicos, calzado, artículos de recreo (Juguetes) y deportes, productos diversos de la industria química, materiales textiles (telas y tejidos), aparatos electromecánicos de uso doméstico, materiales plásticos y sus manufacturas, otras manufacturas de materiales comunes, otros derivados del petróleo (entre otros). Mientras que Guatemala exportó principalmente azúcar, siendo este país asiático el que ocupa el cuarto lugar para

Guatemala en sus exportaciones de azúcar; estando ubicado después de Estados Unidos, Corea del Sur, México y luego la República Popular China.

Hasta el 2004 vemos muchas limitaciones para Guatemala en sus exportaciones a China; sin embargo existe toda una gama de productos en los que nuestro país tiene potencial, para podernos posicionar mejor en el mercado asiático y fundamentalmente en el de China; entre los que sobresalen: petróleo, madera en bruto, cueros y pieles, aceite de palma, chatarra, tejidos de punto, papel o cartón, pescado congelado, caucho natural, pinturas y barnices, pilas y baterías, suéteres, playeras y chalecos, crustáceos, , mármol, tabaco y preparaciones alimenticias, azúcar de caña o de remolacha, cajas , sacos, bolsas y demás envases de cartón, aceites de coco, insecticidas y todos los derivados, alimentos para animales, bananos y plátanos frescos y secos, alcohol etílico, semillas preparaciones de salsas, jugos de frutas, aceites esenciales.etc.

Si analizamos la Balanza Comercial entre estos dos países en los años 2004-2010, tal y como lo presenta el Cuadro Número 2, vemos que aun cuando se perciben altibajos, en las cantidades que Guatemala ha podido exportar a la República Popular China; pero ha habido un poco de avance, siendo el año mas significativo el 2007; dado el entusiasmo de los empresarios de acercarse un poco más a China. Las importaciones que recibimos de ese país, aun cuando no presentan una constante en su crecimiento; si se trata de cifras bastante altas, comparadas con lo que Guatemala logró exportar y esto es prueba fehaciente de las marcadas diferencias en cuanto a niveles de crecimiento y desarrollo; así como la capacidad productiva y competitiva de ambos países; lo que corrobora nuestras marcadas asimetrías, que nos dan indefectiblemente una Balanza Comercial Deficitaria.

CUADRO No. 2
BALANZA COMERCIAL DE GUATEMALA CON
LA REPUBLICA POPULAR DE CHINA
PERIODO 2004-2010
Cantidades en Dólares USA

Años	Operaciones		Balanza Comercial
	Exportaciones	Importaciones	
2004	19,359,540	149,465,481	-130,105,941
2005	35,833,952	218,235,363	-182,401,411
2006	29,920,386	453,225,875	-423,305,489
2007	54,173,829	590,849,991	-536,676,162
2008	30,344,899	689,610,443	-659,265,544
2009	28,781,977	493,129,289	-464,347,312
2010	32,285,821	815,704,119	-783,418,298

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana -SIECA-

En Guatemala hay muchos Grandes y Pequeños Empresarios interesados en incrementar esta relación comercial con China y por ello han surgido agrupaciones que buscan dar asesoría a Empresarios guatemaltecos para la organización de Ferias en China; porque este país ya ha incursionado en Guatemala con este tipo de presentaciones, para dar a conocer algunos productos de lo mucho que produce. En esta actividad de las Ferias además de las que China ha logrado hacer en Guatemala en los últimos años; en el 2007 se realizó una visita de Empresarios Guatemaltecos a Cantón (China), con el apoyo de las Cámaras de Comercio de ambos países; otro aspecto importante de señalar son las inversiones que China se ha interesado en realizar en nuestro país, para la implementación de Empresas Textileras, que aun cuando entran en el campo comercial, generalmente se trata de Maquilas, cuyo objetivo es producir en territorio Guatemalteco, para luego

exportarlo a otros países y no comercializarlo aquí, por el tipo de legislación que norma estas Empresas, ya que tienen la libertad de ingresar la materia prima y los insumos para las confecciones, pero sin estar gravados de ningún impuesto; sin embargo por la falta de controles, muchos de estos productos se quedan en Guatemala y son vendidos aquí sin sujetarse, si existiera un Tratado de Libre Comercio; a la normativas de las Reglas de Origen. Ha habido también mucho interés de parte de Empresarios Guatemaltecos de establecer relaciones con Empresarios de la China, para implementar Empresas Procesadoras de alimentos para animales, para lo cual China es productora de maquinaria, para este tipo de producción.

V.- REFLEXIONES FINALES:

En el Sistema Socio-Económico que se vive en la actualidad; en donde es necesario que exista un buen desempeño en las relaciones internacionales, para lograr avances en el desarrollo y crecimiento de los países y como afirmamos anteriormente ningún país puede ser autosuficiente por sí mismo, porque nadie es capaz de producir o poseer todo lo que necesita para la subsistencia de cada día; por lo que el Comercio Internacional debe realizarse a través de las negociaciones entre naciones, actividad que se ha intensificado en el Proceso Neo Liberal y la Globalización, en donde las Empresas Capitalistas y los países hegemónicos encontraron que con la Apertura Comercial, pueden incursionar y aprovecharse del mundo entero, para apoderarse de los mejores recursos; que los países en Desarrollo, Dependencia o Emergentes puedan tener. Queriendo normar este proceso se establecieron los Tratados de Libre Comercio, en los que Guatemala no puede permanecer al margen, por lo que sigue incluyendo dentro de sus políticas de internalización: La Apertura Comercial, que va avanzando en forma gradual; de acuerdo no solo a nuestra limitada capacidad productiva y competitiva; sino además considerando aquellos países o bloques de países que tienen puestos sus ojos en nosotros y

están interesados en intensificar las relaciones comerciales con Guatemala; solamente con mucha desventaja en la interrelación con los países desarrollados en donde la apertura comercial es totalmente asimétrica; lo que tendría que tratarse con un criterio más justo y humano.

Otro aspecto que es una consecuencia del Proceso Neo-Liberal y la Globalización, son las crisis económicas y financieras globales, que inevitablemente han repercutido en el país: lo que se ha manifestado en los distintos sectores que integran nuestra economía; de los cuales el Comercio no es la excepción, ya que este ha visto disminuido su nivel de Exportaciones y el encarecimiento de las importaciones, fenómeno que influyó, no solo en la Balanza Comercial; sino en todos los aspectos cruciales por los que estamos atravesando, lo que impulsa al país a la búsqueda de nuevas alternativas y replanteamientos en las Políticas de Gobierno; por ello en lo relativo al Comercio el Gobierno actual aprobó el 16 de febrero del presente año: La Política Comercial, presentada por el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX); que persigue como objetivo fundamental: Seguir con el proceso de diversificación del Mercado; así como aumentar la oferta exportable.

Se tomó en cuenta prioritariamente, para ampliar las relaciones comerciales: la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Popular China (País Asiático). El primer bloque de países, porque tienen mucha semejanza con nuestro país; como parte integrante del Istmo Centroamericano y porque ya existen avances con dicha Comunidad; porque ya hay dos países que son parte de Ella, con quienes se ha suscrito un Acuerdo de Alcance Parcial, siendo estos, Belice y Trinidad y Tobago; esto permite aprovechar cierto grado de experiencia, que puede servir de precedente, para negociar con el resto de países que forman la CARICOM; por otra parte ellos mismos están interesados en normar mejor y ampliar esta interrelación; no solo con Guatemala, sino con todo el Istmo Centroamericano.

Una segunda instancia es la República Popular China, por varias razones; se trata de la Segunda Economía más grande del

Mundo, ocupa el tercer lugar en extensión geográfica ya que se encuentra solo después de Canadá y Rusia, cuenta con un Producto Interno Bruto (PIB), que representa el 22 % del PIB de todo el mundo y además este país Asiático, por su parte ha manifestado y sigue mostrando mucho interés por ampliar relaciones Comerciales con América Latina, con el Istmo Centroamericano y muy especialmente con Guatemala, a pesar de su grandeza e importancia económica y social; uniendo al interés de la interrelación comercial, las ofertas de cooperar abiertamente para contribuir al desarrollo de Guatemala.

VI.- CONCLUSIONES:

1.- Es necesario insistir acerca de la necesidad de que se de realmente el proceso de Integración para Centroamérica porque cada país en forma aislada y compitiendo por su propia cuenta, aún cuando la relación comercial sea con países semejantes a los nuestros, no es suficiente; como es el caso de la CARICOM; porque Guatemala sigue necesitando cambios estructurales en su economía y políticas públicas en los distintos sectores, para poder hacer de nuestras riquezas, verdaderos focos de oportunidades para posicionarnos adecuadamente en el medio internacional.

2.- En lo que a la República Popular China se refiere, con mayor razón es indispensable la Integración; pero por la Potencia que es este país Asiático, no es suficiente una integración solo a nivel de Istmo Centroamericano, sino es necesario el consenso Latinoamericano para hacer frente comercialmente, con menos desventajas a la segunda economía mundial.

3.- Es importante resaltar el aun vigente Pensamiento de Mao, en la China Popular; ya que sus principios y filosofía sentaron las bases para el nivel de crecimiento y desarrollo de ese Gigante País Asiático, en el cual también cuenta la idiosincrasia, mentalidad, nacionalismo y los principios y valores que predominan en la

población china; todo esto ha revolucionado al país en todos los aspectos y ha logrado ubicarlo en un segundo lugar en la economía del mundo; porque se cultivó el desarrollo y el crecimiento en forma integral, yendo del campo a la ciudad, entendiendo que la Reforma Agraria era indispensable y que las corrientes económico -sociales que permite una mejor calidad de vida para las poblaciones, son la progresistas; que piensan antes que nada en las grandes masas poblacionales necesitadas y desposeídas; lo cual exige en forma imperativa una justa y adecuada redistribución de la riqueza.

4.- La interrelación comercial entre los países, como se afirmó anteriormente, es inevitable, porque ningún país es autosuficiente en si mismo; lo ideal sería que los Tratados de Libre Comercio se dieran respetando fielmente las asimetrías y que las Barreras Arancelarias y No Arancelarias que se busca eliminar estuvieran en perfecto equilibrio con la condición socio-económica de cada país o bloque de países participantes. Si estas condiciones se dieran y se cumplieran a cabalidad los preceptos legales establecidos en cada Pacto Comercial, los mismos alcanzarían los objetivos de desarrollo, crecimiento, inversión e incremento de empleo para lo cual supuestamente se celebran; lo que se vería en el mejoramiento de vida de las poblaciones involucradas y por otra parte se constituirían en un buen auxiliar de los procesos integracionistas, en donde los países poderosos económicamente tendrían la sana preocupación de impulsar a las naciones en vías de desarrollo.

VII.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA:

1. Análisis Económico Guatemala-República Popular China. Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO) 2011.

2. Avances de las Negociaciones Comerciales con la Comunidad del Caribe

CARICOM). Belice y Trinidad y Tobago Ministerio de Economía (MINECO) 2012.

3. Búsqueda en Internet de la información relacionada con el Tema.

4. De la Pedroza y Muñoz Daniel

La Política exterior de la República Popular China. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición México 1976.

5.- Estadísticas Comerciales.

Banco de Guatemala (BANGUAT) 2004-2010.

6.- Estadísticas Comerciales de los distintos países con los cuales Guatemala tiene intercambio.

Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO) 2010

7.- Estadísticas Comerciales de Guatemala con el Resto del Mundo.

Secretaria de Integración Económica (SIECA) 2011.

8.- Página Web de Instituciones relacionadas con el argumento de Investigación.

9.- Pineda Cerda, Leonardo.

Desarrollo Tecnológico en la República Popular China.
Consultorio Internacional
Bogotá- Colombia. 2006

10.- Prensa escrita del País conteniendo la Temática de la Investigación.

11.- Revista Gerencia Mayo 2006.

China en el Siglo 21; más que una amenaza.

LA GERENCIA SOCIAL Y EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL -MIDES-

Por. MSc. Herlem Isol Reyes López¹

I.INTRODUCCIÓN

Elevar los niveles de desarrollo humano de una sociedad a partir de la gestión de políticas y programas sociales, demanda el cumplimiento de un marco de gobernabilidad democrática como elemento indispensable para la actuación y legitimación de los Estados. En donde la gobernabilidad se conciba como la interacción de instituciones y organizaciones públicas que proporcionen una nueva forma de intervención, y como eje articulador, la participación democrática de los distintos actores, para fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, la organización y la toma de decisiones.

La búsqueda de la gobernabilidad no es tarea fácil, para la Organización de Estados Americanos (OEA), dicho concepto estriba en el nivel de madurez alcanzado por una sociedad, y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y el arte de gobernar correctamente. Para Joan Prats (2001), la gobernabilidad democrática, es evitar la regresión al autoritarismo que condiciona las correlaciones de poder y la eficacia y eficiencia de la acción pública, en tanto aparato institucional. Sostiene que “las decisiones y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produce conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia”, con la connotación que la democracia se visualiza como un objetivo propio del desarrollo.

Las transformaciones de la política social en América Latina han demandado enfatizar en las capacidades institucionales de los Estados. En el sentido de orientar intervenciones más efectivas tanto en la generación de oportunidades, que permitan una mayor inclusión de las poblaciones vulnerables en el proceso de desarrollo, así como en mejores prácticas de desempeño

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

organizacional donde la participación de los actores involucrados y transparencia en el uso de los recursos públicos sean parte del proceso.

Al hablar de Gerencia, como señala Kliksberg (1993) es “tratar de lograr las metas previstas mediante ese modo de aglutinación de esfuerzos, característico de las sociedades humanas en esta época histórica”. Por otra parte, el concepto de gerencia en el sector gubernamental, es aplicado a la función inherente de un cargo directivo, para el desarrollo de acciones y el logro de objetivos y fines sociales. En ese sentido la gerencia en el ámbito público, se convierte en un recurso estratégico que marca diferencias significativas de desarrollo entre los países, y de acuerdo a la forma en cómo se desenvuelva, incidirá tanto positiva como negativamente en las transformaciones sociales urgentes que demandan las poblaciones vulnerables y excluidas por la pobreza.

Los desafíos que presenta la gerencia pública en el siglo XXI, difieren por mucho de los planteamientos de las últimas décadas. Las transformaciones a lo interno y externo de los países en lo económico, político, social y tecnológico, han desencadenado en niveles altos de complejidad e incertidumbre, que se han apoderado a razón de Edgar Morín, citado por Kliksberg (1993:4) “de una historia muy abierta, con desenlaces que dependerán de la acción humana y con signos de complejidad e incertidumbres permanentes”. Situación que evoca a cuestionar sobre el tipo de Estado que tenemos y queremos, y en las nuevas demandas que se plantean para las organizaciones públicas, en el sentido del enfoque de gerencia pública que se realiza y de una mayor capacidad de adaptación al cambio e innovación estratégica, para interpretar la realidad social de manera integral y con ella, los problemas profundos que enfrentan las poblaciones.

La búsqueda de una gerencia pública centrada en espacios de participación democrática de los beneficiarios de las políticas sociales, es un aspecto imperativo de la nueva institucionalidad de los países. Durante las últimas décadas las tendencias de la acción del Estado como aparato administrativo, han transitado por diferentes modelos y enfoques, los cuales han aportado desde sus diversas expresiones y experiencia acumulada, a un rediseño gubernamental y de contenido de políticas y programas sociales tradicionales.

Entre dichas expresiones, la Gerencia Social empezó a cobrar auge a partir de los años '90 en los procesos de formación, implementación y evaluación de políticas y programas sociales en América Latina. Su fortalecimiento y consolidación, surge a partir de que promueve un campo de conocimientos y prácticas de gestión, enfocadas estratégicamente en la promoción del desarrollo social, a través de su relación con las políticas públicas y la gerencia pública. Elementos que en un esfuerzo por articularlos, contribuyen a reducir la desigualdad y la pobreza de las poblaciones, y al fortalecimiento de estados democráticos y de ciudadanía INDES (2006:2). Tal es el caso de países como Brasil, Chile y México, entre otros, que han marcado diferencias sustantivas en cuanto a una nueva cultura gerencial en el sector público, para afrontar los problemas sociales con resultados positivos a la vista.

II. DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ENFOQUE DE GERENCIA SOCIAL

En el campo de las organizaciones públicas, la Gerencia Social propone un cambio de paradigma, lo que implica un cuestionamiento de los esquemas organizacionales rígidos, acotados por la burocracia tradicional centralista, donde los servicios que se prestan se enfocan únicamente satisfaciendo los intereses de la oferta, sin tomar en cuenta las necesidades reales de los ciudadanos y de los nuevos contextos en que se inscriben las sociedades modernas.

La Gerencia Social se enfoca en una gerencia flexible, favoreciendo la generación de resultados en consonancia con propuestas de productos y servicios que generen mayor impacto social en las poblaciones con alta vulnerabilidad social. Promueve enfoques articuladores, en donde lo económico, lo social y lo institucional están estrechamente relacionados. Fomenta el cambio social, a través de procesos participativos en la formación de políticas que generan valor público, reconociendo que en “entornos tan fragmentados como los que caracterizan a la región, es necesario crear las condiciones para que los grupos tradicionalmente excluidos participen efectivamente de las políticas y programas sociales” INDES (2006:4).

Entre las particularidades básicas que promueve el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), en cuanto

a la propuesta de lo que debe contener un enfoque de Gerencia Social, se describen las siguientes²:

-Debe contener un enfoque estratégico, por tanto una visión de largo plazo que apunte a la generación de valor público, y a superar intervenciones de corto plazo con intereses particulares.

- Comprender la realidad en la que se interviene, incluyendo una visión social, económica, institucional, política y cultural de todo el contexto en el que se desarrollan las políticas y programas sociales.

- Realizar un análisis permanente de las dinámicas cambiantes de los contextos de la realidad, con el fin de adaptar las políticas y programas a un proceso de ajuste permanente.

- En su carácter participativo, debe promover procesos de consulta, debate y deliberación para favorecer la conciliación de múltiples objetivos e intereses en la pertinencia de las políticas y programas sociales.

- Promover la integración, coordinación y articulación de políticas y programas sociales con políticas económicas y el desarrollo institucional, a través de procesos de diálogo y concertación entre los involucrados, buscando la pertinencia y sostenibilidad de las acciones conjuntas como una ruta para avanzar hacia el desarrollo.

- Debe inscribirse en un campo de conocimientos y de prácticas, por tanto en dimensiones analíticas e instrumentales, complementarias y articuladas entre sí. Apoyada por una caja de herramientas que incluye instrumentos de los ámbitos públicos y privados, adaptables y modificables para responder a los fines de las políticas y programas sociales.

Otro elemento que destaca el INDES en su planteamiento, es la importancia de la dimensión ética del gerente social, visto como la persona que legitima hacia el interior de la organización, una interpretación de la realidad, Kliksberg (1993:9). En ese sentido, la acción del gerente público y/o la persona que ejerza la función,

² La Gerencia Social INDES, documentos de trabajo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-60.

deberá estar enfocada en una actitud ética, en donde la búsqueda del bien común, la equidad, la justicia social y solidaridad, y la transparencia en el uso de los recursos públicos, sean parte de su actuar diario y de los fines propuestos dentro de las políticas y programas sociales establecidos, para alcanzar sociedades más equitativas, incluyentes y democráticas.

Una de las características de la Gerencia Social radica en su orientación a resultados y procesos, reconoce que en cada fase del ciclo de las políticas y programas sociales - diseño, implementación y evaluación-, la participación en la toma de decisiones y selección de opciones, es un factor determinante para el fortalecimiento de la ciudadanía y para generar valor público. Aboga por un proceso incluyente y participativo, que a partir de una visión estratégica genere resultados pertinentes con mayor inclusión e impacto social en las poblaciones objetivo. En ese sentido, supera el enfoque tradicional tecnocrático influenciado por esquemas verticales en el proceso de formación de políticas y programas sociales. Es decir, promueve un proceso de iteración en las distintas fases de las políticas y programas sociales, a través de un enfoque participativo e incluyente de todos los actores involucrados, en donde el ciclo de la política o programa se pueda repetir para efectuar un ajuste permanente de sus decisiones – acciones, para un mayor alcance en los resultados.

Ante los desafíos anteriores, se desprende que la Gerencia Social como un nuevo paradigma (en construcción y evolución) de gerencia pública, involucra elementos estratégicos que están estrechamente vinculados con la misión, visión y metas organizacionales, además de la normativa general y específica que al final define la función y razón de ser de la acción pública que se desarrolla, y lo más importante, enfocándose en la persona humana, como sujeto y fin del desarrollo. Situación que implica un dominio propio de las funciones técnicas gerenciales y del manejo político que resulta esencial para el cumplimiento de objetivos y metas sociales.

III. EL MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES:

1. *Aproximaciones al concepto de política y programa social.*

La política social de acuerdo a Montoro (1997), en términos genéricos “se entiende como el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población”. Y en términos concretos señala el autor, es aludir “a una mirada de preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos”. Que en términos generales estarían enmarcadas en el goce de los derechos sociales, que refieren el acceso y la satisfacción de las necesidades básicas en salud, educación, trabajo, seguridad social y vivienda entre otros, además de una participación activa en el proceso de desarrollo.

La política social constituye un instrumento de acción de los gobiernos para generar cohesión social basada en valores democráticos, que más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, la inclusión social y el bienestar, es determinante para la solidez de un Estado de derecho, del orden social democrático y de la gobernabilidad (CEPAL:2007). Por otra parte la política social, es vista como el horizonte político para propiciar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social. En tanto el crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social, y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento.

La historia sobre el desarrollo de las naciones da cuenta que los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos, y que las políticas de crecimiento económico, como un objetivo principal para reducir la pobreza no resuelven por si solas, las grandes asimetrías en la distribución del ingreso a escala mundial. Lo cual conlleva a poner en el centro de la discusión, la urgente necesidad de implementar políticas de crecimiento económico en paralelo con políticas sociales, como parte de las agendas de desarrollo de los países, que generen impactos de crecimiento sostenido en cuanto a reducción de la pobreza (ORTIZ, 2007: 9-11).

En ese sentido como señala la CEPAL, para construir sociedades altamente cohesionadas, en donde la cohesión social esté vinculada con los mecanismos de integración, bienestar y la plena pertenencia social de los individuos, “se requiere de una institucionalidad, que puede entenderse como un contrato social en que los actores implicados se comprometen a colaborar en la búsqueda de ciertos objetivos, adoptando un marco normativo que regule la distribución

de los beneficios de la acción colectiva”. En tanto como resultado del acuerdo, se crean condiciones para un desarrollo más alto y estable, tendiente a producir un proceso de cohesión social que se exprese en el “sentimiento de pertenencia” de cada ciudadano, al saber que, más allá de las vicisitudes que deba enfrentar en la realización de sus actividades, contará con un cierto grado de protección proporcionado por la sociedad (CEPAL, 2007:14).

Al respecto puede señalarse que los objetivos de la política social se enfocan principalmente en transformar positivamente condiciones de vida de sectores de población en desventaja social, contribuyendo en la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad. Objetivos que podrán concretarse identificando las necesidades de la población desde diferentes perspectivas que orienten el diseño, toma de decisiones e implementación de políticas sociales en dirección de un desarrollo social sostenible.

Por otra parte la política social, se diversifica en programas específicos que constituyen como señala Cohen y Martínez (CEPAL: 2008) su traducción operacional. A través de la asignación de recursos, permite su implementación en poblaciones con características definidas de acuerdo al sector y área de atención que se trate. Puede señalarse que los programas sociales, son considerados las acciones que materializan la política social, y traducen su impacto a través de estrategias y lineamientos de operación, para mejorar condiciones de vida de las poblaciones atendidas.

En otras palabras, las políticas y programas sociales son complementarios en su accionar, ya que ambos forman parte de un proceso tendiente a transformar realidades sociales explícitas. En ese sentido, todo programa social es consustancial a una política social que responde a un modelo de desarrollo de país. Por ende, tanto la política como el programa social, constituyen instrumentos que legitiman la actuación de los gobiernos en el área social, para mitigar los desaciertos del mercado y sus crisis.

2. Aproximaciones al concepto de monitoreo y evaluación

En el ciclo de las políticas y programas sociales, la etapa de

monitoreo y evaluación realiza una función primordial para el cumplimiento de objetivos y metas gubernamentales. Procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la relevancia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos (UNICEF; 1991 citado por Mokate: 2000). Asimismo explora y analiza impactos y efectos no esperados como resultado de los esfuerzos del equipo gestor, que generan un valor tanto positivo como negativo sobre las condiciones de las poblaciones atendidas.

Los conceptos de monitoreo y evaluación alcanzan diferentes significados de acuerdo al contexto en que se analice y al tipo de involucrados y al objetivo planteado o resultados esperados. Al estudiar las etapas de monitoreo y evaluación en el campo de las políticas públicas, el paradigma positivista desarrollado por Auguste Comte (1798-1857), sugiere que el sujeto tiene acceso a la realidad mediante los sentidos, la razón y los instrumentos que utilice. Afirma que los hechos son reales y objetivos, y que pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental. Plantea como principio la neutralidad valorativa, en tanto el investigador se ubique en una posición neutral con respecto a las consecuencias de sus investigaciones.³

Dentro de la perspectiva del Neopositivismo, se admiten las dificultades y límites del positivismo. No obstante, se reafirma la posibilidad de separar en práctica valores y hechos. Enfatiza en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y en el uso de una mayor formalización matemática, la cual ha sido valorada como una herramienta informática. De acuerdo a Roth André-Noël (2008:6), estas perspectivas se denominan también incrementalistas o utilitaristas, en tanto la primera centra su análisis en la formulación e implementación de políticas públicas con los procesos de negociación entre varios grupos organizados que defienden intereses particulares. La segunda postura, expresada a través de los análisis costo-beneficio como un método de valoración de las alternativas de políticas.

Entre las aproximaciones conceptuales, puede señalarse que en el campo de las políticas y programas sociales, la etapa de monitoreo constituye una herramienta de gestión que permite dar un seguimiento sistemático a las acciones realizadas, comprobando los aciertos y desaciertos con la planificación y las metas propuestas.

3

Véase en http://es.wikipedia.org/wiki/Auguste_Comte

Su función es medir el estado de la cuestión (enfoque de la eficiencia) de cara a los objetivos. Por ende, debe ofrecer los datos necesarios para una reflexión y autoevaluación constante para el cumplimiento de responsabilidades compartidas (Arriagada: 2002, 25-66 citado por Volens-Centroamérica 2009, 13).

En cuanto al concepto de evaluación, desde una visión genérica significa el análisis de una cosa para determinar su valor, importancia o trascendencia⁴. Desde una perspectiva concreta en cuanto a la acción pública, se convierte al igual que el monitoreo, en una valiosa herramienta de gestión, y en un proceso de aprendizaje social ejercido por aquellos que quieren saber y conocer para mejorar la tarea asignada, para saber cómo comprometerse o para la exigibilidad de los derechos. La lógica de la evaluación actual, no es la de un sistema de vigilancia del cumplimiento de tareas per se, sino es ante todo, un método de aprendizaje institucional, que aporta a una mayor capacidad de reflexión para la toma de decisiones (Urzúa D:2004,5 señalado por Volens-Centroamérica 2009,10).

La razón de ser del proceso de monitoreo y evaluación en los programas sociales, radica en que genera información importante y por medio de ella, se logra una retroalimentación de los procesos y un aprendizaje continuo. El monitoreo y evaluación son complementarios entre sí, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al logro de efectos e impactos que dan una razón de ser a la iniciativa. En función del proyecto que se realice, el monitoreo y evaluación, involucrará alguna identificación de estándares relevantes y el análisis de lo que se evalúa con base en estos estándares, que en todo caso, si están dirigidos como una estrategia para reducir riesgos sociales y disminuir porcentajes de pobreza de la población, estarán entrelazados con la creación y fortalecimiento de capacidades humanas y de redes de acceso y protección, que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo (Mokate:2000).

3. *El monitoreo y evaluación desde un enfoque de Gerencia Social*

En la esfera de la gestión pública, el monitoreo y evaluación

⁴ Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

suponen una de las etapas más sensibles en la gestión de políticas y programas sociales. Como efectos positivos, presentan una oportunidad para maximizar los impactos y la eficiencia de las acciones emprendidas por los responsables de la gestión. No obstante, es una práctica que no se encuentra institucionalizada en la mayoría de órganos públicos, ya que se percibe como una acción de auditoría o control formal que genera reacciones y posibles cambios en el accionar de los mismos.

El monitoreo y evaluación constituyen instrumentos que pueden enriquecer la organización si esta lo desea. En las políticas y programas sociales, el análisis de la información recopilada y la incorporación de ésta en los mecanismos de aprendizaje administrativo y cambio institucional, permiten mejorar el diseño, tomar decisiones e implementar políticas y programas. Sin embargo, lo anterior requiere de una nueva cultura gerencial, que involucre una visión integral de la realidad y contexto institucional, mecanismos de lectura de resultados y estrategias innovadoras, además de un cambio de actitud de funcionarios y directivos, que permitan un análisis crítico de los avances, errores y problemas encontrados, aspectos que en su conjunto apuntan a la implementación de un enfoque de Gerencia Social en el accionar público.

Para la Gerencia Social, el monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales, es vista como un proceso de aprendizaje continuo que informa y educa la gestión y las decisiones. En un primer momento, el monitoreo realiza un seguimiento de las acciones que se realizan y los productos de dichas acciones. Seguidamente, busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso en ejecución, en el sentido de identificar fortalezas y debilidades que permitan optimizar los objetivos y expectativas propuestas con los resultados esperados. Entre las principales características de la etapa de monitoreo y evaluación dentro de un enfoque de Gerencia Social promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), pueden señalarse las siguientes:

- El monitoreo y la evaluación no requiere de complejos sistemas de información o investigaciones que demanden la intervención de expertos en evaluación o administradores de sistemas de información.
- La evaluación es un proceso que genera información.

- La evaluación propone verificar, caracterizar, documentar y explicar la realización de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de objetivos.
- La evaluación busca ajustar el diseño y gestión de las actividades planificadas.
- La evaluación tiene como fin la generación de valor para la población asistida.

En ese sentido como señala Mokate (2000:4), el monitoreo es un elemento necesario del quehacer de la gerencia de organizaciones sociales enfocadas en la generación de resultados. No obstante señala la autora, que el “monitoreo sin la evaluación o — lo que es lo mismo, la evaluación de procesos sin la evaluación de objetivos — sólo nos permitiría juzgar la ejecución de un programa, sin poder concluir con respecto a su bondad y sensatez de continuarlo o suspenderlo. Asimismo, la evaluación de resultados resulta inviable sin el monitoreo. La evaluación requiere de buena información generada por el monitoreo, pues para juzgar la eficacia y eficiencia de unas determinadas acciones en el logro de mejoras en las condiciones de vida, es indispensable conocer los aspectos cuantitativos y cualitativos de la ejecución de dichas actividades”.

A partir de la descripción del marco que involucra las etapas de monitoreo y evaluación en los programas sociales, a continuación se presenta un análisis sobre el funcionamiento y los efectos de los programas sociales a cargo del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-, específicamente en lo relativo a las acciones realizadas durante el primer año de gestión (enero al 15 de noviembre 2012) de los programas: Mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura. Se analizan desde una mirada técnica y valorativa de los objetivos y expectativas propuestas como razón de ser de los programas sociales, y en qué medida la gestión realizada por el equipo gestor, involucra un enfoque de Gerencia Social dentro del proceso. Lo anterior, con el objetivo de generar información valiosa que permita retroalimentar la efectividad de los mismos, en tanto se trabaje en función de elevar niveles de bienestar económico y social de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema del país.

IV. EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL –MIDES- Y LOS PROGRAMAS SOCIALES.

1. Descripción general del Ministerio de Desarrollo Social

Con la aprobación del Ministerio de Desarrollo Social a partir del Decreto 1-2012 por parte del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial en fecha 12 de febrero 2012, surge una nueva etapa para la institucionalidad y el desarrollo de políticas y programas sociales en Guatemala, sustituyendo al Consejo de Cohesión Social del gobierno anterior.

Entre los objetivos de creación del Mides se señala que los programas “estén diseñados y se ejecuten con una visión de Estado y como una política pública de carácter general”⁵. Se especifica también, como parte de la naturaleza de la nueva estructura ministerial, cumplir con los objetivos de ejecución de los programas sociales bajo una orientación que consolide la solidaridad, subsidiaridad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana, en el sentido de propiciar una mejor calidad de vida y promover el desarrollo humano de la población guatemalteca, garantizándoles el efectivo ejercicio y cumplimiento de los derechos sociales, el desarrollo de capacidades y su participación en los procesos de desarrollo del país. Principalmente, de la población que se encuentra en condiciones de pobreza o extrema pobreza, aunque no excluyente de la población en general. Todo lo anterior en coordinación y articulación con los distintos actores involucrados, léase sector público, sector privado y sociedad civil.⁶

Al Mides le corresponde “diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel 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.”⁷ Lo anterior, en un marco de principios rectores que deben ser observados por la Institución, los cuales están contenidos dentro de la Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República, vinculados con la igualdad, la equidad, la libertad, la familia, derecho al

5 Decreto 1-2012, Congreso de la República de Guatemala, Diario de Centroamérica, martes 7 de febrero de 2012.

6 Decreto 1-2012, Congreso de la República de Guatemala, Diario de Centroamérica, martes 7 de febrero de 2012, y Artículos: 1, 2, 3 y 4 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Desarrollo Social, Acuerdo Gubernativo No. 87-2012 de la Presidencia de la República.

7 Artículo 2, Decreto 1-2012, Congreso de la República de Guatemala, ídem.

desarrollo, grupos de especial atención y la descentralización, como elementos que orienten la ruta para alcanzar el desarrollo social, económico y cultural de la población y acceder a una mejor calidad de vida.

En cuanto a herramientas gerenciales de la acción pública, sin las cuales no se lograría alcanzar la mayor eficacia y eficiencia de las acciones sociales se señalan; la misión, visión y objetivo general institucional. Los cuales son considerados elementos estratégicos que permiten alinear la estructura interna, políticas y procedimientos organizacionales. Asimismo, describen la naturaleza de sus actividades, la razón de ser de la institución como tal, y el horizonte sobre el cual orientar su accionar para el logro de objetivos y metas nacionales e institucionales. A continuación se describen las declaraciones de la misión, visión y objetivo general del Mides, herramientas gerenciales que demandan de un clima de confianza y credibilidad organizacional e institucional, y de una visión integral de la problemática a tratar, así como del compromiso ético de los distintos actores involucrados en el proceso, en función del interés colectivo que se persigue:

MISIÓN: “El Ministerio de Desarrollo Social es la dependencia del Organismo Ejecutivo, a quien corresponde la rectoría de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables, que sufren de exclusión y viven en situación de pobreza y pobreza extrema, generando oportunidades y capacidades que les permitan mejorar sus vidas en forma positiva y duradera, mediante la coordinación, articulación y trabajo en alianza con otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, en el marco de protección de los derechos humanos y constitucionales”⁸.

VISIÓN: “Un país con un modelo de desarrollo social incluyente y participativo, que genere confianza e institucionalice la política pública dirigida a proteger y promover a las personas y grupos más rezagados y vulnerables, generando oportunidades para que puedan desarrollar sus capacidades desde los primeros años de vida y mecanismos temporales para hacer frente a la crisis, de manera que se alcance un nivel de vida digno”⁹.

⁸ Declaración de la Misión del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Guatemala 2012. Consulta en línea www.mides.gob.gt/

⁹ Declaración de Visión del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Guatemala 2012. Ídem.

OBJETIVO GENERAL: “Expandir los derechos sociales de los guatemaltecos y guatemaltecas, con prioridad en los segmentos de la población en pobreza, exclusión y vulnerabilidad, cerrando las brechas en el acceso a servicios públicos de calidad y a las oportunidades productivas, a través de la acción combinada del Estado, el mercado, la academia, la sociedad civil, las municipalidades, las familias y las redes comunitarias”¹⁰.

METAS ESTABLECIDAS: Aunque no se establece si son metas de corto, mediano o largo plazo, la información proporcionada por el Mides, refiere entre los productos o resultados esperados a través de la gestión de los programas sociales:

- Reducir en un 50% el fracaso escolar en primer grado de primaria
- Superar la economía de infra subsistencia y subsistencia.
- Disminución del 10% de la población que vive con desnutrición crónica con énfasis en los municipios prioritarios.

Asimismo para el desarrollo efectivo de los programas sociales, se deberá estar en concordancia con el cumplimiento de la normativa que define las funciones y atribuciones del Mides. En ese sentido, la etapa de monitoreo y evaluación que se realice en el ciclo de los programas sociales, constituyen herramientas importantes para garantizar aprendizajes continuos que informen y permitan retroalimentar procesos gerenciales sobre un marco de participación democrática. Situación que permitirá generar valor público para los usuarios de los programas, y un mayor impacto y mejoramiento en su calidad de vida. Entre las funciones y atribuciones establecidas al Ministerio de Desarrollo Social en relación al diseño, implementación y evaluación de los programas sociales, pueden señalarse las siguientes:

- a. Formular participativamente y ejecutar una política de desarrollo social, urbano y rural incluyente, en la cual la participación de la sociedad civil, sector académico y el sector privado juegan un papel importante, además de la inclusión de las municipalidades y consejos de desarrollo, y respetando el marco en materia de derechos humanos vigente en el país.

¹⁰ Declaración del Objetivo General del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Guatemala 2012. Ídem.

- b. Dictar los principios, políticas y acciones generales a los cuales deben apegarse las entidades públicas relacionadas con los programas sociales.
- c. Establecer un sistema nacional de información social que incluya por lo menos: una base única de datos de beneficiarios, una línea basal e indicadores de impacto para el diseño, ejecución y armonización del sistema nacional de desarrollo social, urbano y rural. Además del establecimiento de reglas, para determinar su equidad y sustentación en función de promover mejores condiciones de vida de la población guatemalteca que se encuentra en pobreza y extrema pobreza.
- d. Establecer normas para que los programas sociales sean transparentes, efectivos, temporales y sin sujeciones de carácter político partidario para los procesos de otorgamiento y concesión.
- e. Establecer normas y procedimientos para la prestación y el acceso a los programas sociales y a los servicios que se presten, con una efectiva justicia social.
- f. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con otras entidades del gobierno central, entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo a las municipalidades para el fortalecimiento del Ministerio.
- g. Promover, planificar, coordinar y definir metas de corto, mediano y largo plazo, así como sus indicadores de impacto para dar seguimiento a la política general del Estado en el área social, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de los beneficiarios de los programas.
- h. Determinar y hacer públicos mecanismos para la evaluación y rendición de cuentas de los fondos asignados a los programas sociales y las actividades que se realicen.
- i. Promover y garantizar el acceso de la población vulnerable

a los programas sociales, mediante diagnósticos objetivos y actualizados, así como censos a la población en situación de pobreza o extrema pobreza que será beneficiaria de los programas, estableciendo mecanismos para evitar la exclusión o discriminación por cualquier causa.

- j. Garantizar la generalidad en la prestación de los servicios relacionados con los programas sociales, así como sus ampliaciones o reformulaciones, para garantizar una idónea coordinación en el diseño de la política pública en esta materia.
- k. Establecer mecanismos para promover el desarrollo sostenible y sustentable de los beneficiarios de los programas sociales.
- l. Ejercer administrativa y técnicamente la función subsidiaria a los beneficiarios directos de los programas sociales.

De acuerdo a la descripción de las funciones y atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social, puede señalarse que incluyen elementos importantes para ejercer una nueva gerencia pública con una visión alejada de la acción burocrática tradicional centralista. En las funciones y atribuciones, se remarca la visión de la persona humana como sujeto y fin del desarrollo social, y como objetivo y meta nacional e institucional. Se incluye la participación democrática de los distintos actores involucrados, lo cual apunta a generar valor público para los beneficiarios de los programas sociales. Se definen herramientas gerenciales para alcanzar la generalidad de los servicios relacionados con los programas y las ampliaciones y reformulaciones en el diseño de la política en esta materia.

Sin duda, la diferencia entre un impacto positivo y/o negativo para las poblaciones asistidas y usuarias de los programas sociales, dependerá en gran medida, por el cambio de actitud de los funcionarios públicos y la visión integral con que se traten las distintas problemáticas sociales. Además del compromiso ético y probo de las decisiones y acciones que se realicen para encarar las demandas sociales y promover una mejor calidad de vida de generaciones presentes y futuras.

2. Caracterización de los Programas Sociales a cargo del Mides:

2.1 Programa MI BONO SEGURO

2.1.1 Antecedentes

El programa Mi Bono Seguro inició con el Gobierno de Otto Pérez en 2012. Responde a la base legal del programa Mi Familia Progresiva (MIFAPRO), creado por la Presidencia de la República del gobierno de Álvaro Colom (2008-2011), a través del Acuerdo Gubernativo 117-2008 del 16 de abril de 2008. La finalidad del programa señala: “mejorar la calidad de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza; mejorar los niveles de asistencia escolar de los niños de 6 a 15 años; y, velar por la salud y nutrición de los niños menores de 6 años y de las mujeres embarazadas y lactantes”.

Anterior a la aprobación de MIFAPRO, se creó para la coordinación de los programas sociales, la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social (Acuerdo 79-2008 emitido por la Presidencia de la República), integrada por las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, de Salud Pública y Asistencia Social, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente. A dicha instancia se le dió carácter temporal con un periodo de vigencia específico de cuatro años y una dependencia directa para ejercer la coordinación por parte de la Esposa del Presidente de la República de esa época.¹¹

A partir del 2012 con la nueva institucionalidad de la política social en el país, corresponde al Ministerio de Desarrollo Social ser el ente garante del diseño, formulación, coordinación y articulación de la política y programas sociales en el país. Así como velar por que se cumpla la normativa que regula los objetivos y metas nacionales en relación a elevar los niveles de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema,

¹¹ Acuerdo Gubernativo 79-2008, Presidencia de la República de Guatemala, 21 de enero de 2008 y publicado en el Diario de Centroamérica el 23 de enero de 2008. El Acuerdo Gubernativo 115-2009 emitido el nueve de junio de 2009 por la Presidencia de la República, reforma los artículos 2,3 y 4 del Acuerdo 79-2008 y señala el carácter temporal de 4 años de la Comisión y se especifica la coordinación específica por parte de la Esposa del Presidente de la República de forma *ah-honorem*.

y promover la generación de capital humano y capital social, a través de las capacidades y oportunidades que se brinden a las personas asistidas por medio de los programas sociales.

2.1.2 Descripción:

Mi Bono Seguro constituye un programa social de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) dirigido a familias en pobreza y pobreza extrema del país. A través de la articulación de políticas de salud y educación, se promueve la asistencia y permanencia escolar del nivel primario en niños de 6 a 15 años, y la mejora de salud y nutrición de las familias con niños de 0 a 5 años, mujeres gestantes y lactantes. El desarrollo del programa está a cargo del Viceministerio de Protección Social a través de la Dirección de Asistencia Social.

Las transferencias monetarias, están enfocadas a otorgar un bono de salud consistente en un estipendio económico de Q.150 quetzales mensuales por familia con niños y niñas entre 0 y 5 años de edad y/o mujeres embarazadas y gestantes. Asimismo, un bono de educación de Q.150 quetzales mensuales por familia con niños y niñas entre 6 a 15 años de edad que no hayan finalizado la educación primaria.

2.1.3 Objetivo general del programa:

El objetivo se centra en “mejorar la calidad de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, mejorar los niveles de asistencia escolar y velar por la salud y nutrición de los niños, las mujeres embarazadas, puérperas y lactantes”¹². Como parte de la operatividad del objetivo general, se señalan específicos relacionados al fortalecimiento e integración de las acciones en educación, salud y nutrición como un medio para generar capital humano de las familias pobres con niños entre 0 a 15 años de edad. Se promueve además, la participación de los padres para contrarrestar factores de inasistencia escolar de los hijos, mejorar la calidad educativa, salud y nutrición de los infantes.

2.1.4 Corresponsabilidades:

¹² Descripción del Programa Mi Bono Seguro. Información solicitada a la Unidad de Información Pública del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la República de Guatemala, Guatemala octubre de 2012.

El apoyo económico está condicionado al cumplimiento de la corresponsabilidad que obliga en el caso del bono de salud, a inscribir a los niños y mujeres en gestación, en los servicios de salud y asistir a las citas médicas programadas y controles de talla y peso, realizados en los centros y puestos de salud. En el caso del bono de educación, al cumplimiento de la inscripción, asistencia y permanencia escolar de los niños/as con un porcentaje de asistencia mensual de 90% como mínimo.

2.1.5 Criterios de selección de las familias usurarias de los programas¹³:

Primer criterio: La familia deberá obtener un índice de pobreza de 8.89 o menor según el método Proxy Means Test.¹⁴

Segundo criterio: La familia deberá obtener un índice de pobreza según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mayor o igual a 20.¹⁵

Tercer criterio: Las familias deben tener hijos entre 0 a 15 años y/o mujeres embarazadas o lactantes.

Validación de las familias pre-seleccionadas: Es una actividad que se realiza en las sedes de las Coordinaciones Municipales del Programa. Se verifica el listado de las familias pre-seleccionadas con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y líderes de la comunidad, en el sentido de corroborar las condiciones de pobreza de las familias y minimizar las filtraciones. Posteriormente, se realiza una última inspección de las familias que de acuerdo a los líderes comunitarios, cuenten con recursos económicos y que por su misma condición, no deben ser incorporados a los listados. Los promotores verifican las condiciones del hogar, bienes durables y composición familiar para depurar el listado y proceder a la convocatoria final de las familias seleccionadas.

13 Información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social, Unidad de Acceso a la Información Pública, Gobierno de la República de Guatemala, Guatemala octubre 2012.

14 Se refiere un índice de selección de familias basado en el agregado de consumo de las familias de acuerdo a 4 categorías específicas; condiciones demográficas del hogar, características del jefe del hogar, presencia de bienes durables y condiciones de la vivienda.

15 Retoma la mayoría de las variables, resultado del método Proxy y las pondera para minimizar fugas y filtraciones.

Es importante resaltar que como criterios para no ser elegible al Programa, el Mides señala que las familias tengan una vivienda con techo de concreto y que la vivienda sea propia. Asimismo, ser empleado público con ingreso mensual fijo, tales como: maestro/a, médico /a, policía, contador, secretaria, jubilado/a, y otros afines; o tener un empleo privado estable. Además, recibir remesas del extranjero en forma periódica, y ser propietario de tiendas o negocios grandes, poseer ganado y terrenos en uso o alquilados.

2.1.6 Cobertura del Programa:

En base a la información del Ministerio de Desarrollo Social, se tiene establecido una cobertura de 307 municipios concentrados en los 22 departamentos del país. El número de beneficiarios que se encuentran en el listado que contiene el padrón oficial del Programa, refiere al mes de noviembre de 2012 la cantidad de 757,774 beneficiarios.

2.1.7 Entrega del Bono:

Para hacer efectivo la entrega de la ayuda económica, las madres de familia como titulares para recibirlo, deben entregar copia legible de la cédula de vecindad y/o Documento Personal de Identificación DPI a los funcionarios del Programa, además de la Partida de Nacimiento tanto de la madre como de los niños entre 0 a 15 años que integran la familia, quienes deberán cumplir con las corresponsabilidades de salud y educación de acuerdo a la edad. Luego de la verificación en el cumplimiento de las corresponsabilidades, el estipendio económico se realiza a través de una agencia bancaria (actualmente Banrural) destinada para el efecto. Se hace entrega a través de un depósito a una cuenta bancaria a favor de la titular de la familia beneficiaria, o salvo en casos especiales se entrega al padre de familia donde se verifique que es el encargado del hogar. Los bonos se contabilizan de forma mensual, no obstante la entrega se efectúa por ciclos bimensuales. La logística para la entrega, se realiza principalmente en coordinación con los alcaldes municipales y el gobernador departamental, además de contar en ocasiones con la participación de algunos diputados del Congreso de la República.

2.1.8 Resultados esperados del Programa:

El Plan Operativo Anual (POA) 2012 señala una cobertura

geográfica de 307 municipios del país, a través de dos programas estratégicos; el primero enfocado a la disminución de la desnutrición crónica, para el grupo de niños menores de 5 años de edad, el cual reporta 315,886 familias beneficiadas con un presupuesto anual de Q.514,734,677 millones de quetzales. El segundo de apoyo a la asistencia escolar dirigido a los niños entre 6 a 15 años de edad, en el cual se reportan 441,114 familias beneficiadas, con un presupuesto asignado de Q.353,176,182 millones de quetzales.

2.2 PROGRAMA MI BOLSA SEGURA

2.2.1 Antecedentes

El Programa Mi Bolsa Segura retoma el formato que representó el Programa Bolsa Solidaria, el cual surgió a partir de junio de 2008 a través del Consejo de Cohesión Social y la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBSP) durante el periodo gubernamental de Álvaro Colom. Estaba orientado a brindar una ayuda alimenticia a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, localizada en los asentamientos urbano-marginales del departamento de Guatemala. Se otorgaba una bolsa de alimentos de forma mensual, diseñada como un complemento nutricional para cubrir la dieta de los niños/as, mujeres embarazadas y gestantes. Los productos dentro de la Bolsa incluían: 10 libras de frijol, 10 libras de arroz, 5 libras de harina de maíz, 5 libras de atol nutricional, y medio galón de aceite de cocina.

En esa oportunidad la Bolsa Solidaria comprendió una cobertura de 125 asentamientos comprendidos en las zonas 1, 2, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 17, 18 y 21 de la ciudad capital. Además de cubrir los municipios de Villa Nueva, Bárcenas, San Pedro Ayampuc y Chinautla del departamento de Guatemala. Las corresponsabilidades para las familias incluidas en el Programa, radicaba en la asistencia a capacitaciones en temas relacionados con agricultura urbana, seguridad alimentaria y nutricional, combate a la pobreza y temas sobre medio ambiente, impartidos por diferentes ministerios y secretarías relacionados con la temática.

Con el cambio de gobierno y con la promesa de continuar con los programas sociales en el país, el gobierno de Otto Pérez en 2012, dio continuidad al programa social mencionado, con la salvedad de un cambio de nombre, ahora denominado “Mi Bolsa Segura”.

2.2.2 Descripción del programa Mi Bolsa Segura

El Ministerio de Desarrollo señala a Mi Bolsa Segura como un componente de la estrategia de familias seguras, que “busca mejorar los barrios, fortalecer a la familia, mantener a la niñez y adolescencia fuera de la calle, generar oportunidades de capacitación y empleo para jóvenes, apoyar el emprendimiento económico de las mujeres, y atender a las personas más vulnerables como madres solteras, adultos mayores y familias con niños pequeños”¹⁶.

El contenido de la Bolsa Segura incluye: 10 libras de frijol, 10 libras de arroz, 1 botella de aceite, 5 libras de harina de maíz, 1 kilo de harina para preparar atol (mosh) y 24 unidades de atol preparado (Incaparina). El costo de la bolsa de alimentos es de Q.175.21 quetzales por unidad.

2.2.3 Objetivo del programa

De acuerdo a la información del Ministerio de Desarrollo Social, los objetivos de Mi Bolsa Segura corresponden a:

- Fortalecer las capacidades de las madres para prevenir y manejar los riesgos y vulnerabilidades
- Disminuir la deserción escolar
- Apoyar la seguridad alimentaria nutricional

2.2.4 Corresponsabilidades

Al recibir la ayuda alimenticia, la madre de familia está comprometida a recibir charlas sobre valores familiares, prevención de violencia intrafamiliar, salud y nutrición en las escuelas de padres, además de recibir cursos de repostería o enfermería, entre otros.

2.2.5 Criterios de selección

¹⁶ Unidad de Información Pública, Programas del Ministerio de Desarrollo Social y Requisitos. Mi Bolsa Segura, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Guatemala, Guatemala 2012.

Entre los requisitos para ser una familia elegible del Programa se señalan: “residir en asentamientos, colonias o barrios vulnerables afectados por la pobreza”¹⁷, residentes en los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Escuintla.

2.2.6 Cobertura del Programa

El Programa está dirigido a la población de asentamientos urbanos, colonias y comunidades con altos índices de violencia, pobreza y pobreza extrema de los departamentos de Guatemala (17 municipios), Quetzaltenango y Escuintla. El número de beneficiarios que se encuentran en el listado que contiene el padrón oficial del Programa, refiere al mes de noviembre de 2012 la cantidad de 129,464 beneficiarios.

2.2.7 Metas del Programa

El Plan Operativo Anual del Mi Bolsa Segura correspondiente al año 2012, señala una meta de cobertura de 100 mil familias con igual número de bolsas entregadas, con un presupuesto asignado de Q.103,365,692.00 millones de quetzales, distribuidos en los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Chiquimula respectivamente.

V. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES “MI BONO SEGURO Y MI BOLSA SEGURA”.

El reto de incorporar las etapas de monitoreo y evaluación como parte del quehacer de la acción pública, conlleva a una visión de gerencia gubernamental integral, en el sentido de aprovechar las ventajas que un enfoque de gestión orientado a resultados provee, haciendo notar y clarificando los desafíos presentes y futuros en términos de fortalecer la toma de decisiones, de tal manera que permita corregir y direccionar los objetivos y metas propuestas. Por otra parte, es importante articular la mirada técnica del monitoreo y evaluación con la complejidad de intereses, actores y objetivos y expectativas propuestas como

¹⁷ Unidad de Información Pública, Programas del Ministerio de Desarrollo Social y Requisitos. Ídem.

razón de ser de los programas sociales, teniendo presente siempre el objetivo colectivo a alcanzar.

La evaluación de las actividades realizadas en los programas sociales a cargo del Mides, constituye un medio para corregir y renovar la acción pública. El mecanismo utilizado para el monitoreo y evaluación de las acciones realizadas Mi Bono Seguro y Bolsa Segura durante el primer año de gestión (de enero a noviembre 2012), responde a un seguimiento de las acciones realizadas, publicadas a través de medios escritos, radio y televisión. Así como información solicitada a la Unidad de Información Pública del Mides, información en el portal electrónico del Mides, foros públicos y entrevistas a funcionarios públicos y actores políticos expertos en la temática. A continuación, las preguntas sobre las cuales se centró la recopilación de información y los resultados obtenidos:

1. PROGRAMA “MI BONO SEGURO”

- a. En qué medida “Mi Bono Seguro” cumple con las actividades especificadas en su planificación anual?

Al analizar el Plan Operativo Anual 2012 del Programa se señala como metas de cumplimiento, un total de 307 municipios de cobertura geográfica, con un nivel de atención de 757 mil 765 familias, y un presupuesto asignado de Q.871 millones de quetzales¹⁸. Sin embargo la información desplegada en el portal del Mides reporta al 17 de octubre 2012 (información disponible al 17 de noviembre 2012), un 48.5 por ciento de ejecución presupuestaria del Programa, lo cual señala que difícilmente en los dos meses para que se realice el cierre fiscal, se podrá llegar a un porcentaje de efectividad presupuestaria que supere el 80 u 85 por ciento de ejecución, si se toma en cuenta la calidad del gasto¹⁹.

En cuanto a cobertura geográfica se señala al concluir el mes de octubre²⁰, una cobertura de 231 municipios a nivel nacional, según manifestara el Viceministro de Protección Social, en una citación al

18 Plan Operativo Anual Ministerio de Desarrollo Social MIDES, Resolución No. 9-A-2012 Gobierno de Guatemala, Guatemala 11 de mayo de 2012.

19 <http://guatemala.gob.gt> Consulta en línea Guatemala 17 de noviembre de 2012.

20 <http://www.prensalibre.com> “Ministerio de Desarrollo Social beneficia a menos con bono”. Guatemala 26 de octubre de 2012.

Congreso de la República realizada por una Bancada de oposición, cifra que describe la atención de tres cuartas partes del total de municipios planificados. El funcionario resaltó además, que a la fecha se habían efectuado dos entregas de transferencias condicionadas para cubrir cuatro meses y “que del total de personas que ellos tienen registradas, solo han recibido el bono seguro 662 mil 803, debido a que han incumplido con requisitos como probar la asistencia de los niños a la escuela o a los centros de salud”. Tomando en cuenta la información del Viceministro, el total de usuarias que no recibieron el bono fue de 94,962 familias por la falta de cumplimiento de la corresponsabilidad. El cuestionamiento estaría en función de que si a la fecha solamente se tenían cubiertos 231 municipios, cómo se llegó a cubrir la totalidad de las usuarias para señalar que solo 662 mil 803 han cumplido con la corresponsabilidad. Además, si a la fecha se han realizado dos entregas de la ayuda económica, que tratamiento o seguimiento se le dio a todos los casos que en la primera entrega no cumplieron con la corresponsabilidad para que disminuyera el número de usuarias sin recibir el estipendio económico en la segunda entrega?

Si se suma el total de municipios atendidos con el monto de la ejecución presupuestaria menor al 50 por ciento faltando pocos meses para que finalice el año, puede cuestionarse la efectividad y credibilidad en cuanto al cumplimiento de las actividades planificadas, en tanto el porcentaje de pobreza en el país supera el 50 por ciento (53%) y las necesidades latentes de la población están a la vista y reclaman una atención pronta y efectiva para mitigar sus carencias. La no cobertura del Programa en la totalidad de municipios priorizados (307) y en los municipios no priorizados pero que cuentan con pobreza, es un aspecto a tomar en cuenta para el fortalecimiento del Programa, ya que los ofrecimientos públicos gubernamentales se han mantenido en el discurso de que el Programa iba a continuar en todo el país sin distinción de bandera política y que el nombre de Bono Seguro respondía a la certeza que había para la entrega en las fechas prometidas, lo cual no se ha cumplido.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que aunque dentro de la planificación no se especificaba la apertura de las sedes departamentales y municipales del Mides para la atención del Programa, es un elemento que si lo establece la normativa que regula al Ministerio y en consecuencia regula también su cumplimiento. Sin embargo, es notoria la falta de sedes

departamentales y municipales a nivel nacional que permitan la implementación y generalización del programa, así como el acceso a la información tanto para usuarias actuales y futuras como para la población en general, en el sentido que les permita conocer el Programa, los derechos que les asiste y las corresponsabilidades a cumplir por parte de las usuarias. Además de información sobre cómo solucionar situaciones que impidan su acceso al Programa y denuncias sobre irregularidades generadas. Es de señalar que el Mides cuenta con un número telefónico y un portal electrónico para plantear dudas. Sin embargo, dichas herramientas no logran su efectividad, tomando en cuenta que no son del conocimiento de las usuarias y/o no están al alcance de la mayoría de ellas.

b. Qué coincidencia se presenta entre la cantidad y calidad de los servicios o actividades esperados y los que se están generando?

El programa Mi Bono Seguro cuenta con un manual de operaciones que define los procesos operativos en las diferentes etapas, lo cual es un indicador de la no improvisación de las acciones que se realizan. Sin embargo, la existencia del manual como ventaja operativa, debería de apoyar el cumplimiento en cuanto a metas de cobertura anual propuestas en el POA 2012, situación que no se visualiza en función de los 76 municipios aún no cubiertos de acuerdo a la información del Programa al 15 de noviembre 2012.

Es importante el fortalecimiento en la coordinación interinstitucional de los actores que intervienen en los procesos operativos y que determinan en alguna medida el grado de avance del Programa. Tomando en cuenta que el Mides es la institución rectora en cuanto a lineamientos y acciones de operatividad del Programa, le corresponde implementar medidas correctivas en el sentido de fortalecer la automatización de los procesos a nivel de las instancias que participan, como un mecanismo dinamizador y que a su vez permita establecer tiempos mínimos y máximos para el cumplimiento de la planificación y de las metas en cuanto a fechas y ciclos de entrega del pago del Bono.

La institucionalidad del programa con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, genera una mayor certeza jurídica en su accionar y estabilidad financiera y operativa para plantear metas de corto, mediano y largo plazo que permitan mejorar niveles de bienestar y desarrollo de las familias en pobreza y pobreza extrema en el país.

No obstante, la ausencia de metas concretas de reducción de la pobreza e indicadores en el mejoramiento de salud (acceso, disponibilidad de medicamentos y pertinencia) y educación (acceso, calidad y pertinencia) enfocadas a reducir brechas actuales y alcanzar esfuerzos importantes para avanzar hacia un desarrollo humano integral de la población guatemalteca, es una tarea pendiente que demanda una atención inmediata.

Las expectativas generadas en función de aprovechar una reformulación del Programa a partir de las lecciones aprendidas tanto positivas como negativas de MIFAPRO, para validar y fortalecer el enfoque de inversión social más que el asistencialista que ha caracterizado los programas y ayudas sociales en los últimos años en el país, es un aspecto aún pendiente. La plataforma operativa de MIFAPRO que contaba con una base de datos de usuarias aunque no depurada, pero sí de referencia para la identificación de las familias, así como la identificación y definición de los procesos operativos y de los actores involucrados, no ha mostrado mayor fortaleza para perfeccionar el diseño y operación de Mi Bono Seguro. Al contrario ha habido un retroceso en cuanto al cumplimiento y número de entregas de la ayuda económica a las familias, así como en el avance que pudo haber significado el contar con el apoyo inicial de la plataforma operativa, ya que permitía una mayor planificación del presupuesto y un mayor afinamiento de los procesos operativos.

El enfoque que se ha pretendido transmitir a través del discurso gubernamental en relación a que Mi Bono Seguro pase de ser asistencialista a ser un programa de inversión social, no se consolida, ya que la constancia en las entregas del bono también no corresponde a la secuencia prometida que refiere ciclos de dos meses para el pago. La tardanza en las entregas genera desconfianza en las familias para poder planificar y modificar sus condiciones y oportunidades futuras. Con el agregado que la cantidad que se entrega, se considera simbólica si se toma en cuenta la relación con el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) que refiere un constante aumento y que para el mes de octubre 2012 de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE) se estableció en Q.2, 596.80 quetzales. Aunque es sabido por todos que los recursos públicos son escasos, se debe considerar una revisión de los montos que se entregan para ajustarlos a los niveles de inflación que se

presentan anualmente.

La interferencia política clientelar dentro de MIFAPRO también forma parte de las lecciones aprendidas. La identificación y definición de los procesos operativos heredados del programa anterior, debieron constituirse en una fortaleza a través de la revisión y afinamiento de los mismos, en tanto se previeran mecanismos y acciones a nivel institucional para blindar el Programa Mi Bono Seguro del manejo político clientelar y con ello fortalecer la credibilidad y transparencia del Programa. En ese sentido puede señalarse que es un tema aún pendiente, si se toma en cuenta la intermediación y presencia de los alcaldes municipales y gobernadores departamentales y en algunos casos de los diputados, todos del partido oficial, en la coordinación y entrega oficial de los bonos, quienes a través de discursos políticos se dirigen a la población señalando que el partido oficial está cumpliendo el ofrecimiento realizado en la campaña electoral.

c. **En qué medida está el Programa llegando a los beneficiarios apropiados?**

En un inicio se señaló que el Programa aprovecharía los ocho municipios priorizados por el Pacto Hambre Cero, como un programa piloto para validar y afinar los distintos procesos operativos, así como para corregir acciones que no permitieran el cumplimiento de objetivos y metas propuestas. Sin embargo, los resultados que pudieron haberse obtenido y las correcciones a partir de ellos, no se reflejan en los porcentajes de cumplimiento en cuanto a los municipios atendidos en el Programa. A menos de dos meses para que finalice el año 2012, las metas de cumplimiento aún están lejos de poder concretarse, y con ellas cientos de familias que una vez más quedaron en el olvido y que son vulnerados sus derechos.

La universalización del Programa es un aspecto que demanda una atención inmediata. A través de la automatización y sistematización del padrón de usuarias, se debe realizar un refinamiento constante de los datos, en función de aumentar y/o disminuir el número de usuarias del Programa. Al mismo tiempo se deben gestionar los recursos presupuestarios necesarios para darle sustentabilidad y certidumbre financiera al Programa. Asimismo, es urgente la inclusión de las familias en pobreza y pobreza extrema de los municipios no priorizados (27 municipios) para garantizar la

universalidad del programa social y la equidad en relación al acceso del beneficio económico.

La credibilidad y transparencia del Programa se pone en duda a partir de las denuncias en los medios de comunicación, realizadas por madres de familia en relación a que no se han respetado en su totalidad los listados oficiales del Programa. Un grupo de madres de familia señaló que recibieron el primer pago del bono, pero que en la segunda entrega ya no eran elegibles, aún comprobando el cumplimiento de las responsabilidades que exige el Programa. En otros casos, las madres señalaron que fueron excluidas de los listados por pertenecer a otros partidos políticos. Situación que genera incertidumbre y falta de certeza en la depuración y construcción del padrón oficial, y cuestione por parte de la población, la transparencia del programa en función del manejo político clientelar como lo han hecho en otros gobiernos.

d. Los recursos del Programa se utilizan de manera apropiada?

Organismos Internacionales como el Banco Mundial estiman que los costos de operación de un programa social como Mi Bono Seguro, no deberían exceder del 15 por ciento del total del presupuesto asignado (PNUD: 2011), en tanto se busque la eficiencia y eficacia del Programa. Puede señalarse que para el año 2012, se señala de acuerdo al portal del Mides que los costos de operación de las actividades centrales del Programa corresponden al 13 por ciento del presupuesto. Sin embargo, la información desplegada no permite analizar a que actividades centrales se refiere, si están incluidos todos los rubros del personal no permanente y si en el mismo, se incluyen los costos por comisión a Banrural por efectuar el pago de los bonos, situación que aumentaría los porcentajes.

Tomando en cuenta la escasez de recursos públicos y las necesidades insatisfechas de la población en pobreza y pobreza extrema del país, se esperaría que la planificación y ejecución de los recursos (Q.871 millones) a través de Mi Bono Seguro, alcanzaran un máximo de efectividad tanto en calidad del gasto como en porcentajes altos de ejecución (80 u 85% de eficiencia es recomendable). Sin embargo la escasa ejecución del 48.5 por ciento al mes de octubre, refleja un débil compromiso

gubernativo para que este tipo de programas y ayudas sociales se constituyan en una prioridad de Estado. Al punto que con el estado de calamidad pública declarado en el mes de noviembre 2012 en los municipios afectados por el sismo, se facultara al Ministerio de Finanzas Públicas a reorientar préstamos externos con baja erogación entre los cuales figura el del Programa Mi Bono Seguro.

Un aspecto a considerar es la ampliación presupuestaria efectuada para el ejercicio fiscal 2013 correspondiente al programa Mi Bono Seguro de Q.200 millones de quetzales, señalando como justificación, la ampliación de beneficiarias para que reciban la ayuda económica. Sin embargo el porcentaje de ejecución (48.5%) realizado a dos meses para que finalice el 2012, cuestiona la capacidad para ejecutar con eficiencia y eficacia, un presupuesto con nuevos desafíos para el cumplimiento de mayores coberturas y metas de atención para el próximo año. Los aprendizajes constantes en cuanto a lo positivo y negativo de las actividades realizadas, se deberán tomar en cuenta para redefinir, flexibilizar y agilizar procesos que permitan acciones más efectivas que favorezcan a las poblaciones vulnerables, y el cumplimiento de objetivos y metas nacionales.

- e. Hay determinadas circunstancias o características entre las poblaciones objetivo que facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?

La falta de monitoreo y evaluación del Mides para retroalimentar procesos y agilizar la entrega de los bonos, es una situación que merece una atención prioritaria. En muchos municipios la entrega se realiza de manera simbólica, sin tener certeza las mismas autoridades gubernamentales de las fechas exactas para otorgar el desembolso de la ayuda económica. Situación que devela la escasa pertinencia de la planificación operativa anual del Programa, para generar certeza y confianza a las familias para planificar el uso y/o inversión de la ayuda económica.

El fortalecimiento interinstitucional entre el Mides y los Ministerios de Salud y Educación para el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas del programa es un elemento que demanda una atención inmediata en cuanto al acceso, calidad y pertinencia de los servicios

que se prestan. De acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social, el cumplimiento de las corresponsabilidades en educación y salud, de acuerdo al tipo de bono que se trate, es un factor decisivo para que las familias puedan recibir las ayudas económicas. No obstante, el manual de operaciones del Programa señala, en relación al bono de educación, que en los casos donde no exista escuela ni maestros en la comunidad y/o que el maestro se haya ido de la comunidad, el Coordinador Técnico Administrativo del Ministerio de Educación deberá certificar la falta de los mismos, y la familia usuaria del bono será excluida temporalmente hasta que se resuelva la situación.²¹

En el caso de los niños y niñas con necesidades especiales, el Programa contempla que el Coordinador a nivel departamental del Ministerio de Educación realice una evaluación en función de las necesidades educativas especiales que requiera el niño/a, las cuales deberán ser implementadas por el docente de grado. Sin embargo podrá también considerar el cumplimiento o no de la corresponsabilidad. En el caso de que no exista un programa de educación especial en la comunidad, la Coordinación de Educación Especial Departamental, extenderá una certificación y con ella quedarán exentos de cumplir con dicha corresponsabilidad.

El tratamiento que se da a los niños y niñas en sobre edad de 13 a 15 años, es un aspecto de difícil interpretación, ya que de acuerdo a los lineamientos a considerar dentro del manual de operaciones, se establece que lo recomendable es utilizar los programas alternativos de educación para niños en sobre edad o adolescentes, autorizados por el Ministerio de Educación, que en este caso se refieren a la enseñanza educativa a través de la alfabetización. Se señala también, que si no se cuenta con el servicio a nivel de la comunidad, el Coordinador Técnico Administrativo del Ministerio de Educación, deberá notificarlo a través de una certificación y los niños/as en estas edades quedarán exentos del cumplimiento. Sin embargo, en ese apartado también se señala, que en casos especiales “si el niño o niña en sobre edad fuese hijo único y no hay cobertura alternativa de atención, la familia no puede ser parte del Programa”²². Tomando en cuenta que la enseñanza alternativa

21 Ministerio de Desarrollo Social, Manual de Operaciones Mi Bono Seguro, Gobierno de Guatemala, Guatemala 2012, pag. 35

22 Ídem. Página 37

de educación primaria dirigida a niños en sobre edad está a cargo del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), y ésta institución tiene presencia en los 334 municipios del país y presta atención a todas las comunidades a nivel local, el lineamiento para excluir a los niños en sobre edad por ser hijos únicos y no existir educación alternativa en la localidad, no tiene sentido ni razón de ser.

Otra característica que resalta de los lineamientos del Programa, está en función de los casos especiales, en donde las madres de familia por ser menores de edad, no pueden constituirse en titulares para recibir el bono. Se señala que deben obtener partida de nacimiento y solicitar el cambio de titular mientras la madre cumple con la mayoría de edad²³. La búsqueda de mecanismos flexibles que eviten una mayor burocracia para la entrega del bono se hace necesaria en estos casos para darle una mayor integralidad al Programa. La dependencia de una tercera persona para recibir el bono económico, no asegura en ningún momento que efectivamente se vaya a destinar para mejorar las condiciones de vida del menor. Por otra parte, se debe tomar en consideración que la implementación de la huella dactilar para comprobar la titularidad de las cuentas, es una herramienta usual de las entidades bancarias y que en estos casos especiales sería de gran apoyo para lograr un efectivo cumplimiento del bono.

No cabe duda que los problemas estructurales de la población en general, saltan a la vista con la implementación de programas sociales como el de Mi Bono Seguro. Se considera lamentable las decisiones que se toman en el Ministerio de Desarrollo Social, en cuanto a que una familia sea excluida de la ayuda económica porque el Estado no ha sido capaz de cubrir la demanda de acceso a la educación formal de los niños y niñas en todos los rincones del país. Así como de que se tomen decisiones gubernamentales en función de afectar a las familias usuarias cuando no está en sus medios poder cambiar la situación actual. Es de señalar que el éxito de las sociedades modernas que han logrado transformaciones sociales reales, se basan generalmente por un cambio en la cultura gerencial de la acción pública, con metodologías flexibles y adaptativas de acuerdo a la visión integral de la problemática que se aborda y al compromiso interinstitucional donde el objetivo colectivo constituye la razón de ser del ente gubernamental. En el caso de Guatemala, de acuerdo a la información que se presenta es un tema pendiente que demanda una revisión pronta y efectiva

23 Ministerio de Desarrollo Social, Manual de Operaciones programa Mi Bono Seguro, Gobierno de Guatemala, Guatemala 2012. Página 45.

para no seguir generando mayor desigualdad y desequilibrios sociales dentro de la población más vulnerable del país.

f. Qué efectos positivos y/o negativos se generan en el programa?

El monitoreo y evaluación de las actividades realizadas por Mi Bono Seguro, permitió detectar efectos positivos y negativos que se generan como consecuencia del Programa, a continuación algunos de ellos:

Positivos:

La introducción del sistema de bancarización es un elemento que aporta al ordenamiento y sistematización de las usuarias del Programa.

Las capacitaciones que reciben las madres usuarias del Programa en temas sobre nutrición y valores familiares, promueven una mejor crianza de los hijos.

La ampliación presupuestaria del Programa para el 2013 en Q.200 millones de quetzales es una oportunidad para ampliar el número de usuarias y plantear un enfoque de universalización de la ayuda.

Los discursos motivacionales que realiza el Presidente de la República en el interior del país, en los cuales el mandatario promueve el respeto por las mujeres, la convivencia y valores familiares, hábitos de ahorro, que se eviten los embarazos en menores de edad y que las mujeres realicen las denuncias en el caso que sufran de violencia intrafamiliar, puede señalarse como una fortaleza del Programa, tomando en cuenta que como máxima autoridad en el país, las recomendaciones sean tomadas en cuenta y puestas en práctica a lo interno de las familias.

La obligatoriedad de presentar las certificaciones de nacimiento de los niños/as para formar parte del padrón oficial de las familias usuarias del Programa, es un aspecto que contribuye a regularizar el subregistro de nacimientos y a proveer de una identidad oficial a los menores desde su nacimiento, y contar con un nombre y apellido.

La exigencia de la cédula y/o Documento de Identificación Tributaria (DPI) de las madres de familia como titulares para recibir la ayuda económica en el Programa, promueve que las mujeres cuenten con un registro de identidad ciudadana oficial para ejercer derechos básicos de las personas, entre ellos; el derecho a la propiedad y acceso a tierras, acceso a la justicia y el acceso a derechos civiles, entre otros.

Que se busque disminuir las brechas de acceso a la educación y salud de la población infantil, a través de la obligatoriedad de los niños/as para asistir la mayor parte de tiempo a la escuela, así como en el cumplimiento de las citas médicas, es un aspecto importante para acercar a los ciudadanos, en este caso los niños, el derecho a la educación y a la salud, como un derecho humano que les asiste.

Efectos negativos

Que los discursos gubernamentales en las entregas del Bono Seguro, se utilicen para seguir haciendo campaña política y se reitere que las promesas de la campaña electoral recién pasada (2011) realizadas por el partido oficial se están cumpliendo. Se olvida que son administradores de los recursos del erario público y que constituye una obligación de Estado velar por el bien común y desarrollo humano de la población guatemalteca.

La interferencia política partidista del oficialismo en la coordinación y entregas del Bono Seguro. Es notoria la presencia del alcalde municipal, gobernador departamental y diputados del partido oficial en los municipios y/o departamentos al momento de entregar la ayuda económica a las familias. Con el respectivo discurso que “ahora sí” estamos cambiando, y que se debe agradecer la ayuda al Presidente que está trabajando por el pueblo de Guatemala.

Que el Presidente de la República ofrezca la implementación del Bono Seguro en los municipios a los que asiste, sin tener certeza de las implicaciones de la logística y procedimientos para su apertura, que en todo caso, ni las mismas autoridades gubernamentales a cargo se atreven a asegurar los tiempos y fechas para su apertura. Asimismo, que se hagan entregas simbólicas de la ayuda económica y las familias tengan que esperar tres y cuatro meses para recibir efectivamente la ayuda económica.

Que no se de seguimiento a las denuncias públicas realizadas en los medios de comunicación sobre la exclusión de las familias que están inscritas en los listados y que comprueban el cumplimiento de las corresponsabilidades. Un caso emblemático es el de la señora Pascuala Chox Guachiac, quien al momento que el Viceministro de Protección Social señalara a los diputados que las personas excluidas del Programas son solamente las que no cumplieron con las responsabilidades, le respondiera; “Todos mis hijos ganaron el año, incluso uno de ellos fue abanderado. Yo recibía el dinero y ahora me dicen que ya no estoy en las listas”.²⁴

Que a un año de haber iniciado Mi Bono Seguro, se ponga en duda la credibilidad del Programa tanto por el manejo político que se está generando, como por la falta de certidumbre en el cumplimiento de la entrega de los 6 bonos al año ofrecidos por el Presidente de la República y que reiteradamente externaliza en los discursos presidenciales en el interior del país.

Que el programa Mi Bono Seguro al inicio se presente como parte del Pacto Hambre Cero que busca reducir en un 10 por ciento la desnutrición crónica en el país en los niños menores de 5 años (en un periodo de 4 años), y que en la práctica dichos programas no guarden una relación pertinente y efectiva. Si se toma en cuenta que la desnutrición crónica demanda un tratamiento especializado y focalizado de acuerdo a los cuadros de atención que se presentan en las diferentes comunidades, en donde están comprometidas áreas de atención médica, de alimentación y de salubridad. El cuestionamiento estaría en función de la efectividad alcanzada a partir de las corresponsabilidades que establece el primero de los programas, si no se logró cubrir en su totalidad los municipios priorizados, y además se desincentivó a las familias de cumplir con las corresponsabilidades por la incertidumbre en la tardanza e incumplimiento de los pagos.

Un elemento que contradice la misión y visión del Mides y el objetivo del Programa Mi Bono Seguro, es la imposición que se hace a las familias al momento de ser seleccionadas. Se les obliga a firmar un convenio en el cual se compromete a la madre de familia a cumplir con las corresponsabilidades en educación y salud, y a recibir algunas capacitaciones. Lo cual contradice el lema gubernamental y los tratados nacionales e internacionales

²⁴ “Ministerio de Desarrollo Social beneficia a menos con bono”, Prensa Libre 26-10-12, Guatemala.

sobre derechos humanos, en función que la ayuda social es un derecho que les asiste a los guatemaltecos, y por lo tanto no debería excluirse a las familias en el caso que no cumplan. Es de señalar que las diferencias en cuanto a las sanciones para excluir a las familias por el no cumplimiento de las corresponsabilidades, en el caso de MIFAPRO eran de tres inasistencias, mientras que en Mi Bono Seguro desde la primera inasistencia son excluidas.

El escaso involucramiento del padre de familia como corresponsable en la educación y salud de los hijos y bienestar de la familia, es un elemento que llama la atención. El Programa establece el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación de los hijos exclusivamente a las madres de familia, con lo cual se refuerza los roles sociales entre hombres y mujeres basados en una división tradicional de los espacios públicos y privados de una cultura patriarcal. Aunque las madres de familia asuman con mayor responsabilidad los desafíos que les toca enfrentar en su vida diaria, no se justifica que la corresponsabilidad recaiga solo en ellas. Para promover y consolidar transformaciones sociales reales en el país, es fundamental un cambio de paradigma fundamentado en cambios de actitud individuales y colectivos que permitan trascender en visión tradicional del papel reproductivo de la mujer en el hogar, por patrones de crianza donde ambos padres compartan y se comprometan en igualdad de condiciones con el bienestar y superación de los hijos y de la familia en general.

2. PROGRAMA “MI BOLSA SEGURA”

Es importante mencionar que el monitoreo y evaluación de las actividades realizadas por el programa Mi Bolsa Segura, estuvo influido por la escasa información disponible, situación que conllevó a dividir la presentación de los resultados en función de tres aspectos importantes que permiten una lectura de los avances en relación a: cumplimiento de la planificación operativa anual del Programa, logros alcanzados en el primer año de gestión y los efectos negativos o problemática detectados en el Programa, los cuales se describen a continuación:

- a. En qué medida “Mi Bolsa Segura” cumple con las actividades especificadas en su planificación anual?

El Plan Operativo Anual 2012 de Mi Bolsa Segura para el año 2012 señala como metas de cumplimiento, la entrega de 100 mil bolsas para igual número de familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, residentes en los departamentos de Guatemala (17 municipios), Quetzaltenango y Chiquimula, con un presupuesto asignado de Q.103,365.692.00 millones de quetzales. En ese sentido la información disponible al 14 de octubre/12 en el portal del Mides señala un total de 148,603 bolsas entregadas, superando la meta de cobertura y ejecución presupuestaria anual. No obstante, de acuerdo con la información en los medios de comunicación, puede señalarse que posterior a la fecha de referencia, la entrega de la Bolsa se sigue efectuando en los algunos municipios del departamento de Guatemala.

En cuanto a cobertura geográfica, la información disponible señala que en el departamento de Guatemala la entrega se ha realizado en los municipios de Villa Nueva, Amatitlán, San José Pinula, Mixco y las Colonias Justo Rufino Barrios zona 21, Santa Rosita zona 16, Barrio La Palmita zona 5 y en 18 asentamientos ubicados en la zona 3 y 7 capitalina. En el interior del país, se ha efectuado la entrega en el departamento de Quetzaltenango. Asimismo aunque no fueron incluidos en la planificación inicial, se entregaron Bolsas en los departamentos de Retalhuleu (Aldea Comunidad Nueva Candelaria) y en el municipio de El Estor en el departamento de Izabal. Al grupo objetivo de beneficiarios dentro de la planificación fueron agregados además, el grupo de viudas de los pilotos de transporte urbano de la ciudad capital y personas de la tercera edad.²⁵

El cumplimiento de la planificación del programa puede representar un indicador de eficiencia y eficacia de la gestión pública por un lado. Pero por otro, constata que la previsión o estimación de la meta anual de las bolsas a entregar, no se realizó en base a las estimaciones poblacionales de los censos nacionales, que refieren porcentajes de población que habita en las zonas marginales de los municipios priorizados por el Programa. Además, la improvisación de la entrega de la bolsa en departamentos que no estaban inicialmente en el plan operativo anual, como en el caso de municipios de Retalhuleu e Izabal; es un aspecto que compromete el porcentaje de la ayuda en los lugares previstos. Es de señalar que la falta de información

oficial no permite identificar al 20 de noviembre/12, si la entrega se realizó efectivamente en los 17 municipios programados del departamento de Guatemala.

Es de señalar que como una amenaza del Programa se pudo identificar que no se cuenta con un manual de procedimientos que norme los lineamientos a seguir para la gestión y hacer efectiva la planificación en la entrega de la bolsa de alimentos. Esta situación provoca que el manejo de los padrones de usuarios, así como la logística y coordinación en la entrega de la Bolsa, se realice bajo criterios discrecionales que muchas veces ponen en riesgo la transparencia del Programa y la rendición de cuentas. Situación que demanda una evaluación de las acciones realizadas y a partir de los aprendizajes que se generen, se proceda a efectuar las correcciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas enfocadas a generar mejores condiciones de vida y desarrollo para las poblaciones en pobreza y pobreza del país.

b. Logros alcanzados en el Programa

Las capacitaciones que reciben las madres usuarias del Programa en temas sobre nutrición, integración familiar, saneamiento, salud y prevención de riesgos, promueven al interior de las familias un mayor conocimiento para el manejo de la salud y resguardo de los hijos.

Los alimentos que reciben las familias promueve en alguna medida la mitigación de las carencias nutricionales que padecen, especialmente en el caso de los niños/as y ancianos. Los suplementos vitamínicos contenidos en los atoles nutritivos que se entregan en la Bolsa, se consideran uno de los ciertos en el Programa.

La identificación e inclusión de segmentos vulnerables como viudas y personas de la tercera edad para integrar el padrón de usuarios del Programa, es un aspecto que promueve en la sociedad constatar los beneficios que se generan a través de la ayuda alimentaria que se entrega en la Bolsa.

Puede señalarse como fortaleza del Programa, los mensajes

que realiza el Presidente de la República en la entrega de la Bolsa, en los cuales el mandatario promueve entre otros aspectos, el respeto por las mujeres, la convivencia y valores familiares, además de incentivar a que las mujeres realicen las denuncias correspondientes en el caso que sufran de violencia intrafamiliar.

c. Efectos negativos del Programa

Se estima que una adecuada institucionalidad de los programas sociales, contribuye a fortalecer mecanismos de transparencia y apertura de la población hacia la credibilidad de la acción pública. Sin embargo, se puede mencionar que durante el primer año de gestión del Programa, la entrega de la Bolsa Segura se constituye en ocasión para seguir haciendo campaña política del partido oficial. Los funcionarios de gobierno realizan discursos políticos recordándole a la población que las promesas de campaña se están cumpliendo y que la ayuda va continuar. Es notorio que las lecciones aprendidas sobre los efectos negativos generados a partir del manejo político clientelar de la campaña electoral recién pasada por el partido oficial de ese época, no han sido tomados en cuenta para corregir, redefinir y blindar el Programa de toda interferencia política, poniendo en entredicho la integridad del Programa a escasos meses de haber iniciado la gestión bajo el mando del Ministerio de Desarrollo Social.

La dispersión de la información en cuanto al número oficial de los usuarios del Programa, así como del total de las entregas realizadas de la bolsa de alimentos, no permite constatar que efectivamente se esté cumpliendo con la entrega en la totalidad de municipios priorizados. La información disponible en el portal del Mides refiere por una parte, una meta anual establecida para 2012, de 100 mil familias; mientras el padrón oficial reporta al mes de noviembre/12 un total de 129,464 familias inscritas, y por su parte el conteo oficial refiere al 14 de octubre/12 un total de 148,603 bolsas entregadas. Situación que vulnera la confianza de la población en las acciones que se realizan.

La interferencia política partidista del oficialismo en la coordinación y entregas de la Bolsa Segura, es una situación reincidente en el municipio de Mixco durante el primer año de gestión del Programa. La logística para la entrega de la bolsa

de alimentos, está concentrada en la presentación de carpas con colores y dibujos que representan al partido oficial, y en los discursos presidenciales y del alcalde municipal, sobre el cumplimiento de las promesas de campaña. Sumado a la poca transparencia de la acción pública, es constatar que los mismos funcionarios del Ministerio (viceministro de Protección Social), se refieran a la población señalando “Otto Pérez Leal es el alcalde que necesitábamos para que llegaran los programas sociales”²⁶, refiriéndose al alcalde del municipio de Mixco e hijo del Presidente de la República.

La falta de información y coordinación en las fechas de entrega de la Bolsa Segura, provoca que se presenten en mayor número las familias usuarias del Programa, provocando malestar e incidentes entre la población asistente. Situación que permite identificar las debilidades en los procesos, que seguramente demandan una revisión y afinamiento inmediato, además de implementar y/o fortalecer sistemas de información más efectivos que generen mayor confianza en la ciudadanía.

La falta de una visión clara del Programa incide en que la planificación sea vulnerable a decisiones discrecionales sobre la inclusión y exclusión de usuarios en el padrón, así como en el mayor o menor número de entregas y lugares beneficiados.

Parte de las debilidades que presenta el programa Mi Bolsa Segura, es que se incluya como parte de un programa estratégico del Pacto Hambre Cero que busca reducir en un 10 por ciento la desnutrición crónica en el país en los niños menores de 5 años (en un período de 4 años), y que en la práctica el Programa no contemple mecanismos de control permanentes para el seguimiento de los niños en situación nutricional vulnerable de las áreas en donde se realiza la entrega de la ayuda alimenticia. Sumado a que los lineamientos para el ingreso del Programa no contempla el monitoreo del control de peso y talla de los hijos menores de 5 años dentro de las familias usuarias.

26 Véase Prensa Libre Guatemala 27-10-12. Consulta en línea www.prensalibre.com.gt

VII. CONSIDERACIONES FINALES

1. Una adecuada institucionalización debe considerar la entrega de informes periódicos sobre las acciones realizadas, como un elemento que fortalece la transparencia y rendición de cuentas de la acción pública. Es de señalar que durante el programa MIFAPRO en el gobierno anterior, se hizo entrega de informes públicos semestrales que concentraban las acciones realizadas, en relación al avance en el cumplimiento de metas de atención, cobertura geográfica y montos presupuestarios ejecutados. Situación que permitía dar un seguimiento adecuado tanto a la información oficial como a la generada alrededor del Programa. En el caso de los programas Mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura, la dispersión de la información que se maneja a nivel institucional no permite una rendición de cuentas oportuna, si se toma en cuenta que las cifras de atención y cobertura que maneja en los discursos públicos el Presidente, refieren números distintos a los señalados por los boletines de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, y a los que reporta el Ministerio de Desarrollo en el portal electrónico. Situación que genera incertidumbre y falta de certeza y transparencia en las actividades que se realizan, y se cuestione la credibilidad de los programas por parte de la ciudadanía.
2. El monitoreo y evaluación de las actividades realizadas en los programas Mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura, permite corroborar que el enfoque de Gerencia Social es ajeno a las actividades de la acción pública que realiza el Mides en dichos Programas. Es visible la ausencia de procesos participativos, flexibles y adaptativos a la problemática que se aborda, favoreciendo la generación de resultados en consonancia con propuestas de productos y servicios que generen mayor impacto social en las poblaciones con alta vulnerabilidad social. Sin embargo, dentro de la normativa que regula el accionar del Ministerio, léase Decreto de creación y Reglamento Orgánico Interno, se toman en cuenta las particularidades del enfoque en la descripción de las funciones, atribuciones y responsabilidades asignadas en los diferentes puestos. Se considera importante evaluar y considerar un cambio en la cultura de gerencia pública que se practica en la actualidad, por un nuevo enfoque

de gerencia social que apunte a generar valor público en las poblaciones atendidas y a superar intervenciones de corto plazo con intereses particulares.

3. Merece una atención prioritaria la implementación de instrumentos gerenciales importantes que demanda y estipula la normativa que dio vida al Ministerio de Desarrollo Social, entre ellos; la política de desarrollo social, urbano y rural que debe ser formulada a través de una metodología participativa e incluyente. Asimismo, está pendiente la implementación y puesta en práctica del Sistema Nacional de Información Social, que demanda incluir por lo menos: una base única de datos de beneficiarios, una línea base, indicadores de impacto para el diseño, ejecución y armonización del Sistema Nacional de Desarrollo Social, urbano y rural. Dichas herramientas se constituyen esenciales para la implementación y consolidación de estrategias y metas nacionales que promuevan un desarrollo humano integral dentro de la población guatemalteca que se encuentra en pobreza y extrema pobreza.
4. Si la visión del Mides es tener un país con un modelo de desarrollo social incluyente y participativo, que genere confianza e institucionalice la política pública. Puede señalarse que durante el primer año de gestión de los programas Mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura, es una afirmación que no se consolida. Si se toma en cuenta que existen desafíos aún pendientes por resolver. Es momento oportuno para que a partir de las lecciones aprendidas en el primer año de gestión de los programas, se retome la dimensión de la problemática que se está abordando, teniendo presente los diferentes actores que intervienen en los procesos, y la afinación de metodologías participativas, flexibles y adaptativas que demanda todo enfoque de gerencia pública moderna.
5. Los montos financieros que involucran la ayuda que se otorga a través de los programas Mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura, es un aspecto que merece una atención prioritaria para un mejor manejo y calidad del gasto público. En el sentido que el costo de la Bolsa Segura de Q.175.21 quetzales supera el monto en efectivo de los bonos individuales (por salud Q150 y en educación Q.150) que se realizan en Mi Bono Seguro, con

diferencias sustantivas en cuanto a los controles y rigurosidad para la inclusión y exclusión de las usuarias, que en el caso de Mi Bono Seguro las medidas y lineamientos pueden considerarse más estrictos que en Mi Bolsa Segura donde se utilizan mecanismos más flexibles para la entrega.

6. El impacto de los programas sociales en relación a los efectos positivos sobre un mejoramiento de los indicadores de salud y nutrición de la población infantil, así como en una mayor cobertura y avanzar sobre la universalización de la educación primaria en el país, es un aspecto que tendrá que ser evaluado en el mediano y largo plazo, tomando en cuenta que las lecciones aprendidas durante el primer año de gestión aportarán a redefinir procesos y lineamientos que permitan concretar los objetivos y metas nacionales propuestas.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Idáñez, María José / Ander-Egg Ezequiel. Evaluación de servicios y programas sociales. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Editorial Lumen, Argentina 1994.

Barreda, Carlos. Presentación Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013. Bloque Legislativo UNE, Guatemala, octubre de 2012.

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en Guatemala, Diagnóstico con Enfoque en Derechos Humanos, Guatemala, septiembre 2012.

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Panel –Foro: Diagnóstico del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en Guatemala, Guatemala 4 de octubre de 2012.

CEPAL, Naciones Unidas. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, enero de 2007.

Cohen Ernesto / Martínez Rodrigo. Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, 2008. <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.aspx?xml=/dds/noticias/paginas/8/15448/P15448.xml&xsl=/dds/tpl/p18f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox 2007 Larousse Editorial, S.L.

Gobierno de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 01-2012 creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Diario de Centroamérica,

Guatemala 7 de febrero 2012.

Gobierno de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 42-2001, Ley de Desarrollo Social. Guatemala 16 de octubre de 2001.

Gobierno de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Manual de Operaciones Programa Mi Bono Seguro, Guatemala, abril de 2012.

Gobierno de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Plan Operativo Anual 2012. Resolución No. 9-A-2012. Guatemala, Mayo de 2011.

Gobierno de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Unidad de Información Pública. Programas del Ministerio de Desarrollo Social Mi Bolsa Segura y Mi Bono Seguro. Guatemala, octubre de 2012.

Gobierno de Guatemala, Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo número 118-2010. Libro P, Folio 141, Casilla 19. Guatemala 20 de abril de 2010.

Gobierno de Guatemala, Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo número 87-2012, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala 2012.

Gobierno de Guatemala. Presidencia de la República de Guatemala, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Desarrollo Social, Acuerdo Gubernativo No. 87-2012, Guatemala, abril de 2012.

Gobierno de Guatemala. Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo 79-2008, Creación del Consejo de

Cohesión Social. Diario de Centroamérica, Guatemala, 23 de enero de 2008.

Gobierno de Guatemala. Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo 115-2009, Modificaciones al Consejo de Cohesión Social. Diario de Centroamérica, Guatemala, 9 de junio de 2009.

Guadarrama Sánchez, Gloria. Gerencia pública y política social en Latinoamérica. Revista Economía Sociedad y Territorio, número 13, El Colegio Mexiquense A.C., Toluca, México 2003.

Hintze, Susana. Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, noviembre 2001.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Foro: Discutiendo el Programa Hambre Cero. Guatemala, 16 de octubre de 2012.

Instituto Nacional de Estadística Guatemala, C.A., Censos Municipales (Directorio de Hogares Mi Familia Progresas -MIFAPRO-), durante el periodo 2008 al 2011/ Encuesta de Línea de Base del Directorio Mi Familia Progresas (MIFAPRO) año 2009 al 2010. Guatemala.

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Departamento de Integración y Programas Regionales. La Gerencia Social INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio 2006, Serie de Documentos de Trabajo I-60, Washington, D.C. 2006.

Joan Prats i Catalá. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista

Instituciones y Desarrollo No. 10 (2001) págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat of Catalunya, Barcelona, España.

Joan Prats i Catalá. Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Revista de CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (jun. 1998), Caracas, Venezuela.

Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Colección Estudios /Serie Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, primera reimpresión Madrid 1992.

Kliksberg, Bernardo. Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración. PNUD/ CLAD http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf

Mokate, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, abril 2000.

Mokate, Karen Marie. El Monitoreo y la Evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, agosto 2000.

Mokate, Karen – Filgueira, Fernando – Irrázaval Ignacio – Zaltsman, Ariel. Evaluación para el Desarrollo Social. Aportes para un debate abierto en América Latina. Miguel

Vera (editor). Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública, Real Ministerio de Asuntos Exteriores, Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala enero 2006.

Montoro Romero, Ricardo. Fundamentos Teóricos de la Política Social, capítulo 2. Universidad de Valladolid 1997.

North, Douglass C.: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. Proyecto PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España 1998.

Ortiz, Izabel. Política Social. Guías de Orientación de Políticas Públicas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de Naciones Unidas (ONU DAES/UN DESA), New York, junio 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala (PNUD). Ejercicio de Apreciación Sustantiva, Mi Familia Progresá (MIFAPRO), Guatemala 2011.

Ramos, José María / Sosa José / Acosta Félix, Coordinadores. La evaluación de políticas públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP, El Colegio de la Frontera Norte, México 2011.

Reyes López, Herlem Isol. La continuidad de los programas sociales como principal atractivo dentro de la contienda electoral guatemalteca 2011. Boletín Economía al día, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala Agosto 2011.

Reyes López, Herlem Isol. Perspectivas del Consejo de Cohesión Social en Guatemala. Boletín Economía al día, Instituto de

Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala julio 2008.

Roth Deubel, André-Noël. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos ISSN 0121-5167 No. 33 Medellín, julio-diciembre de 2008.

Sottoli, Susana. La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. Revista Mexicana de Sociología, número 4, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 2000.

Sottoli, Susana. La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Papeles de Población, octubre-diciembre, número 34. Centro de Investigación y Estudios avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México 2002.

Telediario 3 Guatemala. Noticiero Entrevista Cafecito Dominical presenta a la Ministra de Desarrollo Luz Lainfiesta (1ª. Y 2ª. Parte). Guatemala 27 de agosto de 2012.

Volens Centroamérica. Sistemas de Evaluación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SEMSE) de Proyectos Sociales. Texto de Referencia y Consulta. Seminario Acción 'Educación Alternativa' _ AMCE, Cooperación Belga para el Desarrollo. Marzo 2009

Consultas electrónicas:

www.prensalibre.com.gt

www.elperiodico.com.gt

www.siglo21.com.gt

www.congreso.gob.gt

www.mides.gob.gt

www.sesan.gob.gt

www.ine.org.gt

www.mintrabajo.gob.gt

www.dca.gob.gt

www.wikipedia.org

<http://guatemala.gob.gt>

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: 24188523
Página Web: www.iies.usacgt.com
Correo electrónico: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central**

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

Impreso en talleres del IIES
300 ejemplares
Guatemala, junio 2013

IIES - USAC



Año LI	ABRIL - JUNIO	No. 196
Contenido		Página
	Impactos ambientales y sociales de los agronegocios en Guatemala (Primera Parte) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	1
	Algunas consideraciones acerca del anteproyecto de ley de desarrollo rural integral y su impacto en el medio ambiente en Guatemala. <i>Lic. Axel Ely Ruch Molina</i>	23
	Situación del comercio en Guatemala en la relación comercial con la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Popular China. <i>Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez</i>	61
	La gerencia social y el monitoreo y evaluación de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- <i>Msc. Herlem Isol Reyes López</i>	87

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.