

# revista ECONOMÍA

No. 200

ABRIL - JUNIO 2014



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

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

---

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. José Rolando Secaida Morales

Lic. Julio César Imeri Guzmán

Lic. David Eliézer Castañón Orozco

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López

Dr. Jorge Víctor Murga Armas

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

Lic. Carlos Morales López

Lic. Axel Ely Ruch Molina

Licda. Monica Floridalma Hidalgo Mota

Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquín López

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

P.C. Rony Carmelo De La Cruz Hernández

P.C. María Fernanda Arenales González

P.C. Carlos Enrique Solís García

DIAGRAMACIÓN

Loida Iris Herrera Girón

---

## PERSONAL ADMINISTRATIVO

---

### SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Loida Iris Herrera Girón

### TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

### ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

### REPRODUCCIÓN

José Luis Alvarado De León

Ana Corina Canel Ich

### BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

### PUBLICACIONES

Lic. Carlos Enrique González Torres

### MENSAJERO

Mynor Francisco Bamaca Pérez

### 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 LII

ABRIL-JUNIO 2014

No. 200

---

**Contenido**

**Página**

---

**La Inversión Extranjera y su Impacto Negativo en Países en Desarrollo.**

*Lic. Leonel Hernández Cardona*

1

**Evaluación del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del CAFTA-DR.**

*Dra. Thelma Gladis Cifuentes de Ramírez*

59

**La Mesogestión de la Salud Pública en Guatemala y la Incidencia de los Recursos Humanos.**

*Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López*

89

## PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía No. 200, correspondiente al trimestre abril-junio 2014.

En el primer artículo “***La Inversión Extranjera y su Impacto Negativo en Países en Desarrollo***”, el Lic. Leonel Hernández Cardona, tipifica a las empresas multinacionales, transnacionales o corporaciones transnacionales, que en la actual etapa de globalización practican el neocolonialismo financiero en todas partes del mundo donde primigeniamente usurparon sus tierras para saquear las riquezas, y donde siguen incidiendo para que fuertes capas de la población sufran hambre y no tengan acceso a la educación, la salud, a un trabajo digno, ni mucho menos al bienestar que como seres humanos se merecen.

Por lo mismo, en las actuales circunstancias las inversiones en minería, petróleo y en la agricultura son llevadas a cabo por las empresas transnacionales quienes explotan las debilidades de los países. Pero obviamente, los inversionistas extranjeros a través de los organismos internacionales de financiamiento abrieron las fronteras a través de las políticas neoliberales, que dejaron a los países en desarrollo a merced de sus antiguos expoliadores.

El análisis deja de manifiesto que las empresas multinacionales y/o transnacionales, a través de sus prácticas monopólicas mundiales, han instituido en los países en desarrollo el neocolonialismo financiero y que por medio de la inversión extranjera están saqueando y espoliando las riquezas de los recursos naturales, dejando más empobrecidos a los pueblos. La extracción del oro, plata, platino, níquel, etc.; al igual que el petróleo y la construcción de grandes obras de embalses de agua para la generación de energía eléctrica son uno de sus objetivos, habiéndose iniciado la penetración con la compra de bancos, financieras, aseguradoras y toda actividad

que es necesaria para implementar este nuevo aspecto de agresión capitalista, incluso con la complacencia y apoyo del Estado, que no le interesa la agresión que estas empresas están cometiendo en la población rural.

Naturalmente, los países más beneficiados con estas políticas son principalmente, las empresas de Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Japón, la Unión Europea, y hasta España en Latinoamérica, que vienen a explotar nuevamente a sus ex colonias. La estrategia de este tipo de neocolonialismo, fue propiciado por la implementación del neoliberalismo económico en instrumentos como “El Consenso de Washington”, los que a pesar del fracaso tantas veces comprobado en la crisis financiera mundial, que se padece en todo el mundo desde 2008, ha dejado estructurado su marco político, económico y social a través de Estados minimizados, privatización de las empresas públicas, la flexibilización financiera y laboral, la minimización de la atención del Estado en la salud, educación y demás servicios sociales; políticas que en forma incomprensible se siguen aplicando inclusive en los países de Europa que están en crisis donde se ha destruido todo el marco de políticas que se implementaron en el Estado del Bienestar.

En el segundo artículo ***“Evaluación del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del CAFTA-DR”***, de la Doctora Thelma Gladis Cifuentes de Ramírez, indica que uno de los aspectos que se enfatizó con la llegada de la Corriente del Neoliberalismo y la Globalización, fue la Apertura Comercial, siendo Estados Unidos uno de los primeros países interesados en suscribir un Tratado Comercial con el Istmo Centroamericano y República Dominicana, con el propósito de ampliar su mercado de exportaciones, tanto con Centroamérica, como con el Caribe; esto dio lugar a la suscripción del TLC CAFTA-DR (por sus siglas en inglés). La presente investigación busca evaluar la forma en que ha evolucionado el comercio en Guatemala a partir de la celebración de dicho Pacto, específicamente en el Trienio 2007-2009; sin embargo, del análisis se concluyó con desilusión que las ventajas y los objetivos que se plantearon en el mismo para Guatemala, no se han alcanzado, debido no sólo a nuestra

situación de atraso sino también a las marcadas asimetrías que existen entre los Bloques pactantes, de tal manera que será siempre Estados Unidos el país más beneficiado, porque además que está logrando colocar sus productos en nuestro mercado, se está aprovechando nuestros recursos, como es la práctica de los países hegemónicos, que haciendo uso de la Globalización y el Neoliberalismo tratan de incursionar en los países subdesarrollados para aprovechar nuestras riquezas y ventajas en bien de su economía. El crecimiento que ha tenido el Comercio en Guatemala a partir del CAFTA-DR, ha sido casi insensible y puede decirse que en lo único que se ha avanzado medianamente ha sido en los aspectos teóricos de Políticas y mejoras del Comercio, mismas que si se llevaran a la práctica tendríamos mejores resultados, pero seguimos en la misma situación de atraso con la desventaja en el incremento del déficit en nuestra Balanza Comercial, la intensificación de la pobreza y extrema pobreza, sin lograr ninguna mejora en las condiciones de vida de la población.

Los Tratados de Libre Comercio podrán dar resultados positivos en los países en vías de desarrollo, cuando los países hegemónicos con plena conciencia y actuando con justicia, cumplan a cabalidad con los programas de cooperación que en ellos se establecen, respetando las asimetrías y otorgando los Tratos Preferenciales acordes a las necesidades del país con el cual están pactando.

Finalmente, se presenta el tercer artículo ***“La Mesogestión de la Salud Pública en Guatemala y la Incidencia de los Recursos Humanos”***, la Licenciada Herlem Reyes señala que las demandas sociales acumuladas históricamente, reclaman de la administración pública un replanteo de su función, en el sentido de proveer de más y mejores servicios a las poblaciones vulnerables. Refiere que en el caso de la salud, la gestión supone tres niveles de actuación; a nivel macro, meso y micro, y que específicamente a nivel de la mesogestión, sinónimo de gestión institucional, su principal objetivo se centra en aproximar las decisiones de la política pública sanitaria y la disponibilidad presupuestaria, a las necesidades y desafíos de la práctica diaria, coordinando y motivando a los recursos humanos, y asegurando un funcionamiento eficiente y efectivo de los recursos humanos disponibles.

La Licda. Herlem Reyes en el estudio presenta una caracterización de la organización y coordinación del sistema de salud a nivel nacional, entendido como el conjunto de actores que lo integran y los diferentes roles que asumen. Seguido por los elementos que caracterizan el modelo de gestión institucional de la salud pública a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), partiendo de los antecedentes que han marcado la ruta de las políticas de salud en el país, analizadas a partir de las funciones desde el Ser, desde el Estar y desde el Hacer, como un mecanismo para establecer cómo se definen y configuran las razones de interés pública en materia de salud. Asimismo, analiza la gestión de los recursos humanos en salud del MSPAS, señalando que los recursos técnicos y financieros pueden existir, pero sin la intervención del recurso humano en su administración y gestión, poco o nada pueden significar para el desarrollo y fortalecimiento institucional y para garantizar la atención de las demandas en salud de la población guatemalteca.

En el marco de las reflexiones finales, la Licda. Reyes señala que aunque se han realizado intentos por trascender de un modelo de administración pública tradicional a un modelo de gestión que permita desarrollar capacidades individuales y organizacionales, para reconocer objetivos y metas sociales como suyos, y buenos gestores para alcanzar los resultados esperados. El estudio realizado permite concluir que aún persiste la verticalidad del modelo, en tanto los lineamientos generales de la política nacional de salud definidos por el gobierno central, así como los recursos públicos otorgados para hacer efectivas las políticas, no guardan relación con los postulados constitucionales, que reconocen el goce y la protección de la salud como un derecho fundamental del ser humano, y la obligación del Estado de Guatemala para velar por ella.

***“Id y Enseñad a Todos”***



# **La Inversión Extranjera y su Impacto Negativo en Países en Desarrollo**

*Lic. Leonel Hernández Cardona<sup>1</sup>*

## Introducción

Al referirnos a la inversión extranjera y los impactos negativos que producen en países subdesarrollados, estamos tipificando a las empresas multinacionales, transnacionales o corporaciones transnacionales, que en la actual etapa de globalización practican el neocolonialismo financiero en todas partes del mundo donde primigeniamente usurparon sus tierras para saquear sus riquezas, como el oro, plata y piedras preciosas, etc.

Para Klaus Werner y Hans Weiss, estas empresas multinacionales son sociedades industriales, comerciales o financieras que están presentes en distintos países del mundo, donde no sólo explotan a millones de trabajadores, sino también ejercen un control absoluto sobre las riquezas naturales de numerosos países. La mayoría de los países subdesarrollados poseen una reserva casi inagotable de recursos naturales, como petróleo, oro, diamantes, cobre, maderas finas, café, cacao, bananas, etc. Como propietarios de estos recursos son materialmente más ricos que la mayoría de los países industrializados, y no obstante, fuertes capas de la población sufren hambre y no tienen acceso a la educación, la salud, a un trabajo digno, ni mucho menos al bienestar que como seres humanos se merecen.

---

<sup>1</sup> Exinvestigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En su mayoría los países en desarrollo carecen de tecnologías y de los recursos financieros para extraer, manufacturar y/o comercializar sus recursos naturales. Por lo mismo, en las actuales circunstancias, las inversiones en minería, petróleo y en la agricultura son llevadas a cabo por las empresas transnacionales quienes explotan las debilidades de los países. Pero obviamente, los inversionistas extranjeros a través de los organismos internacionales de financiamiento abrieron las fronteras a través de las políticas neoliberales, que dejaron a los países en desarrollo a merced de sus antiguos explotadores.

Observando con mayor detenimiento, son raras las empresas que reconocen un pago justo por las riquezas que extraen en estos países, presionados por los organismos financieros internacionales, los países endeudados establecen impuestos irrisorios a las empresas transnacionales por la explotación de los recursos, sin tomar en cuenta las ganancias exorbitantes que se generan para las empresas, todo ello siguiendo las políticas de competitividad y libre comercio que tanta propaganda reciben.

Muchos gobiernos se lanzan a una política de competencia destructiva, con el fin de atraer inversionistas extranjeros, los cuales generan dinero sucio con prácticas de sobornos a funcionarios y a empresarios locales a cambio de obtener condiciones ventajosas para las corporaciones internacionales, debido a la poca transparencia que practican estos inversionistas, suele ser más el dinero que se genera en los canales de la corrupción, que las utilidades que generan al país en forma de impuestos.

Es caso frecuente, que la construcción de grandes centrales eléctricas, millones de personas son expulsadas de sus hogares sin recibir resarcimiento adecuado y en las minas de

oro se utilizan sustancias tóxicas, que contaminan las fuentes de agua y llevan a la destrucción total del medio ambiente, y algo similar sucede con la producción de petróleo debido a la aplicación de tecnologías completamente obsoletas.

Se ha dado el caso que en las dictaduras de Angola, Myanmar la antigua Birmania, el Congo y Sudán, existen afamadas empresas transnacionales que con su compra de materias primas, financian y sostienen el tráfico de armas, las guerras civiles, las insurrecciones y los despiadados regímenes militares que los gobiernan. Esto atañe a algunos sectores de la Bayer, la empresa alemana que opera en el campo químico y farmacéutico, que importa el valioso Tántalo desde el Congo, la Organización Transparencia Internacional, ofrece documentación sobre el alcance de esta corrupción y su distribución regional.

También hay empresas alimenticias que otorgan un consentimiento tácito, aceptando que en las plantaciones de sus proveedores hay hombres, mujeres y niños explotados, intoxicados con productos químicos o sometidos a la esclavitud. Gran parte del cacao que llega a Europa procede de Costa de Marfil, según el profesor en sociología británico Kevin Bates, la mayoría de los dueños de plantaciones utiliza allí mano de obra esclava, implementando la teoría del costo- beneficio. Afirma que al igual que la economía mundial, la nueva esclavitud se aparta de las relaciones de propiedad y se concentra, en cambio, en el aprovechamiento y el control de los recursos y su vida útil, una vez que la materia prima humana se gasta, simplemente se desecha y se reemplaza por una nueva. En Costa de Marfil, un niño de 8 años cuesta menos de 30 euros, y por lo general, bastan un par de años para que quede destruido.

En Guatemala, el 9 de agosto de 2013 autoridades de once pueblos mayas y del pueblo Xinca, realizaron un encuentro en el Departamento de Totonicapán, el cual resulta muy significativo

políticamente en la actual coyuntura nacional e internacional. Según afirmación de Mario Sosa, en dicho encuentro compartieron sus experiencias de lucha ante el despojo que están padeciendo ante la agresión de los proyectos mineros, hidroeléctricos, la expansión de la palma africana y la caña, el megaproyecto como el canal seco interoceánico y los cobros excesivos en materia de energía eléctrica, así como ante el conjunto de políticas y acciones implementadas por el Estado que está avalando los intereses de los capitales nacionales e internacionales que pretenden continuar, profundizar y expandir las políticas de saqueo.

Por ello y desde ahí, exigieron el respeto a sus consultas de carácter comunitario en materia de minería e hidroeléctricas, rechazan la reglamentación que el Estado pretende implementar para enmarcarlas y encarcelarlas en el orden jurídico impuesto. Por otra parte, cuestionan las políticas clientelares y las medidas que impiden el ejercicio del derecho a decidir el tipo de desarrollo que desean estos pueblos, garantizados por el Convenio 169 de la OIT que el Estado de Guatemala ratificó. Por lo cual rechazan la persecución, criminalización y militarización que está implementando el gobierno actual presidido por el General Otto Pérez Molina, contra las distintas formas de resistencia legítima de estos pueblos, por lo que exigen la inmediata cancelación de las licencias mineras, hidroeléctricas, petroleras y demás megaproyectos que afectan a las comunidades y su medio ambiente.

En este mismo sentido Simona V. Yagenova, expresa que en Guatemala se constata un proceso de reconcentración de la tierra en manos de capitales nacionales y transnacionales, incluyendo al capital narco, que en su conjunto marcan una tendencia de despojo de las comunidades campesinas e indígenas y un deterioro en la tradicional economía campesina. Que la construcción de nuevas hidroeléctricas, proyectos de explotación petrolera y de minería, la aprobación del proyecto de la Franca

Transversal del Norte, del corredor tecnológico, obedecen en su conjunto a una reorganización territorial sustentada en los intereses de acumulación del capital nacional e internacional, con sus respectivas secuelas de daños ecológicos, desplazamiento poblacional y conflictividad social.

Se constata además, un reforzamiento de las alianzas entre capitales nacionales y transnacionales, que a pesar de sus disputas, impulsan un modelo de acumulación sustentado en el despojo, que agudiza la histórica y no resuelta problemática agraria, que amenaza los territorios que le dan sustento material y espiritual a los pueblos originarios e impacta a comunidades campesinas amenazadas por proyectos que constituyen una amenaza real a sus recursos de agua y bosque.

Los intereses del gran capital, se antepone a las aspiraciones de esta sociedad hundiéndola más en el aumento del desempleo, la extensión de la hambruna, el crecimiento de la pobreza, impactando profundamente a una población históricamente empobrecida, que en la actualidad es mayoritariamente joven y carece de perspectivas de ascenso social, a pesar de sus esfuerzos por concluir sus estudios básicos, técnicos o universitarios. Expresa Simona Yagenova, que el deterioro que se da en las prácticas políticas, carentes de ética, de bases filosóficas o ideológicas, responde a la lógica del capital en su sentido más perverso.

## Capítulo I

### Origen y Evolución de las Empresas Multinacionales

Las empresas multinacionales son sociedades industriales, comerciales o financieras que están presentes en distintos países del mundo. Las multinacionales modernas surgieron con las inversiones directas de Estados Unidos en Europa en los años

cincuenta y sesenta del siglo XX. Este fenómeno se hizo mundial cuando se sumaron a él las empresas europeas y japonesas. En la actualidad, en países emergentes como China, India, México, Brasil y en el sudeste asiático donde también han surgido distintas multinacionales.

En los orígenes, se utilizaron tres formas de organización para estructurar esta concentración empresarial:

- El trust reunía empresas de un mismo sector controladas por una o dos grandes firmas para monopolizar la explotación de un producto y poder regular su precio.
- El cártel reunía a empresas que no se fusionaban, pero que se asociaban para llegar a acuerdos comunes sobre abastecimientos, procesos y precios, y así evitar la competencia entre ellas.
- El holding, en cambio, era una sociedad financiera o bancaria que controlaba la mayoría de las acciones de diversas empresas industriales o comerciales.

La globalización de la economía y el desarrollo del capitalismo financiero en los últimos años del siglo XX hicieron que surgiera esta última modalidad que más está extendida. Para evitar competencias molestas, controlar los mercados e imponer los precios a su conveniencia, las grandes multinacionales potencian todo lo que pueden el proceso de concentración y acumulación de empresas diversas. Así unas pocas firmas, ya sea directamente o a través de sus filiales, han conseguido dominar la producción a escala mundial en varios sectores formando auténticos oligopolios.

La mayoría de las multinacionales pertenecen a países desarrollados, donde cuentan con un número importante de filiales y concentran la mayor parte de las inversiones. Sin embargo, en los

últimos años han crecido vertiginosamente sus inversiones en los países en desarrollo, atraídas por una mano de obra abundante y barata, un trato fiscal muy favorable y una legislación permisiva o inexistente en materia de salud, seguridad o protección del medio ambiente, pero sobre todo por la explotación de los recursos naturales que poseen estos países.

Para algunos autores, indudablemente el nacimiento de las empresas multinacionales, tienen su origen en el comercio internacional. Se inicia a fines del Siglo XIX, sufre un estancamiento en el período de las dos guerras mundiales y resurge vertiginosamente a partir de la década de los años cincuenta. Tratan de distinguir con más precisión, los períodos donde se desarrolla la evolución de las empresas multinacionales y tipifican el período que transcurre de 1867 hasta 1914, como comienzo de las empresas multinacionales con la instalación en Glasgow de la primera fábrica en el extranjero de la empresa Singer.

Otro período que va desde 1914-1945/1950, como período de receso y asociación entre las empresas ya existentes, esto como consecuencia de la primera y segunda guerra mundial.

Un tercer período que va desde 1950 en adelante con la expansión explosiva de las multinacionales de origen norteamericano con las características actuales de estas empresas. Posteriormente, en los años sesenta como el surgimiento de las multinacionales Europeas y Japonesas. Es de gran importancia para el desarrollo de las empresas multinacionales, el surgimiento del fenómeno de la globalización en la década de los ochenta.

La empresa multinacional se define como firmas, conglomerados, corporaciones, transnacionales, etc., que representan un sistema de producción o prestación de servicios, integrado por unidades localizadas en distintos países, que

responden a estrategias centralmente planificadas en una casa matriz cuyo control se basa preeminentemente aunque no exclusivamente en la propiedad de todo o parte del capital de las subsidiarias, y que a su vez es poseída y se gerencia por ciudadanos del país donde la matriz tiene su domicilio.

La denominación de empresa multinacional, parte de la comodidad por ser la palabra más utilizada y evocar así, con mayor facilidad y a todos los niveles, este fenómeno de la inversión extranjera en los países en desarrollo, que es el enfoque al que queremos referirnos. Sin embargo, se conocen otras denominaciones como: corporaciones, corporaciones mundiales, sociedades multinacionales, empresas transnacionales, siendo utilizadas todas las combinaciones posibles entre unas y otras acepciones.

Ante la invasión mundial de estas empresas gigantes llamadas multinacionales, la salida de una empresa del territorio nacional se puede explicar por distintas razones, pero que siempre constituyen la aplicación de un principio fundamental, la maximización del lucro, este aumento de las ganancias y el crecimiento sostenido sólo puede obtenerse en el mundo actual, con grandes unidades económicas, se produce así el fenómeno de la concentración económica, tanto dentro de los respectivos territorios estatales como a través de varios de ellos. Cabe estudiar así, las causas del desarrollo y evolución de las Empresas Multinacionales. Sus razones pueden enunciarse en forma breve.

- La primera de ellas es la necesidad de las empresas de aumentar constantemente su producción, no sólo con el fin último de incrementar el lucro, sino con la finalidad de reducir los costos unitarios. Por esta y otras razones la empresa se ve obligada a ampliar sus mercados, inclusive creándolos en el extranjero.



Se dice que la necesidad de invertir en el extranjero es ofensiva, cuando su motivo es buscar mayores mercados y ganancias, y defensiva cuando se debe al deseo de conservar determinados mercados, o por lo menos determinada parte del mercado.

- La segunda causa del surgimiento y desarrollo de las multinacionales, se atribuye a la circunstancia del desarrollo tecnológico. Existe una brecha tecnológica que puede definirse como el monopolio de los conocimientos científicos que sustentan un reducido número de países altamente desarrollados. Este monopolio, unido a la función esencial que desempeña la tecnología en la producción y el carácter de las empresas multinacionales como portadoras y transmisoras de tecnología, caracteriza la moderna economía mundial. Una de las formas de mantener la ventaja tecnológica es la de instalar una fábrica propia en el exterior con lo cual se evita el transferir la licencia, patente o procedimiento a un nuevo socio y eventual competidor. Por ello la empresa que dispone de una ventaja tecnológica, se ve impulsada a multinacionalizarse, no sólo para explotar su ventaja sino que también para evitar o posponer en lo posible la competencia, copando el mercado.
- Una tercera causa de las multinacionales, se encuentra en las llamadas empresas extractivas, como la industria petrolera, la minería, industria del caucho, etc., son naturalmente multinacionales al tener que instalarse en el territorio donde se encuentran las materias primas que constituyen el objeto de su explotación.
- La cuarta causa que incide en la instalación de filiales en el extranjero, es la diferencia de costos, especialmente en países donde la mano de obra es sensiblemente más barata, donde los trabajadores casi nunca gozan de los beneficios que disfrutaban los trabajadores de la casa matriz.

- Una quinta causa es evitar las barreras arancelarias y así formar agrupamientos regionales eficaces. Muchas empresas multinacionales se instalan en el extranjero para sortear barreras arancelarias que impiden la exportación tradicional de sus productos, las filiales se consideran un factor determinante para la conquista y conservación de los mercados y además permite obtener ganancias altísimas.
- Por último un hecho que contribuyó al surgimiento y desarrollo de las multinacionales fue el desarrollo de los transportes, las comunicaciones y la computación con la elaboración de datos y el internet. Esto abrió nuevas perspectivas a la integración de las actividades de cada empresa por encima de las fronteras nacionales. En los años recientes se intensificó el proceso de fusiones y compras de empresas. Primero fue impulsado por el proceso de privatización, en que las empresas compradoras se hicieron cargo de empresas públicas ya instaladas y en funcionamiento, con la ayuda de los organismos financieros internacionales que condicionaron sus préstamos a los países en desarrollo, obligando a la privatización de las empresas del Estado. Después, las empresas transnacionales compraron en gran escala empresas privadas nacionales. En general optaron por el medio más rápido para obtener sus objetivos de expansión empresarial, en lugar de fundar una nueva empresa, aprovecharon las ventajas ya instaladas, sobre el conocimiento técnico y de mercados, la utilización de patentes, permisos y licencias, la mano de obra capacitada y la utilización de redes de abastecimiento y distribución.

## Capítulo II

### El Poder de las Multinacionales

Desde los años ochenta del siglo XX, el crecimiento de estas empresas ha sido el mayor de su historia. En la actualidad, las

grandes multinacionales tienen un poder similar al de algunos Estados y muy superior al de la mayoría de Estados. Este poder va en aumento y está generando preocupación y desconfianza en muchos sectores de la sociedad. En las democracias occidentales han aparecido unos grupos de poder (lobbies) que representan los intereses de las multinacionales y que, a través de mecanismos tales como el financiamiento de las campañas políticas de los partidos, tratan de llegar al poder para influir en los gobiernos para lograr beneficios desde el Estado. En ocasiones, personas que antes ocupaban puestos directivos en una multinacional, pasan a formar parte como funcionarios del gobierno. Esto provoca fuertes sospechas de que las medidas que proponen, como la concesión de subvenciones, rebaja de impuestos, legislación favorable a sus intereses, se toman exclusivamente para favorecer a sus antiguas empresas. En los países subdesarrollados, las multinacionales influyen también sobre los gobiernos para que sus intereses económicos no se vean afectados por medidas relativas a la legislación laboral, fiscal, del medio ambiente, etc.

Arturo Van den Eynde en su enfoque “Mitos de la Nueva Economía, en la Aurora” en mayo del año 2000, cuyo resumen explicitamos, expresa que son 200 empresas multinacionales las más poderosas del mundo, las que dictan la política mundial y el comportamiento de los gobiernos y ejércitos. Que son el verdadero poder que mueven los hilos del planeta.

La globalización ha propiciado la dictadura de las multinacionales, de tal manera que el comercio mundial en más del 50% y la inversión de capital en el extranjero en más de un 75%, está concentrado en tres polos: EE.UU., Unión Europea y el Japón, excluyendo áreas enormes del planeta marginándolas de los flujos de mercancías y de capitales. Las cadenas del viejo colonialismo militar reaparecen en la etapa de la globalización como cadenas financieras y económicas.

Hay que tener presente, que la globalización es una realidad económica, un verdadero salto en la concentración mundial del capital, pero un hecho contradictorio, atravesado por fuertes corrientes desniveladoras, desintegradoras y excluyentes de países y de seres humanos. Todas las líneas de investigación han ido concluyendo en torno a un hecho primordial, el más fundamental de esta etapa económica: el dominio abrumador de un reducido número de empresas transnacionales de dimensiones gigantescas, mayores que muchos Estados que dominan la producción, el comercio y las finanzas mundiales.

Seguramente el aspecto más definitorio de la globalización, es la concentración del capital mundial en estos grupos o compañías, en una proporción aplastante, que implica modificaciones de todo tipo, en la economía, en la sociedad, en la vida política, en la cultura, etc.

Para retratar la verdadera realidad de la globalización, hay que enfocarse en las 200 mayores empresas, para lograr una imagen realista del sistema económico que gobierna la vida material de los siete mil millones de seres humanos que habitamos este planeta. F.F. Clairmont y J. Cavanagh, tienen el mérito de haber señalado a los verdaderos amos del mundo, al revelar el poder real, concreto, físico, de los 200 mayores grupos transnacionales. Según extractos de su investigación concluyen:

La cifra de negocio anual de estos gigantes es nada menos que el 26% de la producción mundial y crece a un ritmo doble de lo que crece el PIB de los 29 países industrializados que integran la OCDE, y superan ya a la producción total sumada de los otros 182 países restantes que no pertenecen a la OCDE, pero donde vive la inmensa mayoría de la humanidad.

Es decir, que la globalización es la dictadura económica mundial de 200 multinacionales. Y poco a poco, entre las fuerzas

sociales y políticas que resisten a los efectos de la globalización y se preguntan sobre las alternativas, se está llegando precisamente a esta conclusión.

La lista de estos 200 gigantes está en perpetuo movimiento, precisamente porque las fusiones y absorciones entre ellas, y entre las mayores de ellas, constituyen uno de los medios principales de mantenerse en la cumbre de esta pirámide del poder económico. Pero, para dar nombres, enumeremos, por ejemplo, a algunas de las mayores empresas transnacionales de carácter no financiero: Shell, General Motors, Ford, Exxon, IBM, Exxon, AT&T, Mitsubishi, Mitsui, Merck, Toyota, Philip Morris, General Electric, Unilever, Fiat, British Petroleum, Mobil, Nestlé, Philips, Intel, DuPont, Standard, Bayer, Alcatel Alston, Volkswagen, Matsushita, Basf, Siemens, Sony, Brown Boveri, Bat, Elf, Coca-Cola... entre las clásicas; Microsoft, Cisco, Oracle, entre las nuevas. Entre los bancos: IBJ/DKB/Fuji, el Deutsche, BNP/Paribas, UBS, Citigroup, Bank of América, Tokio/Mitsubishi...

Si nos atenemos a sus ventas, las de General Motors han superado la producción nacional de Dinamarca y de cerca de otros doscientos países. Si nos fijamos en su valor bursátil, **sólo había en marzo de este año, en todo el mundo, diez Estados cuya producción nacional superase en valor al de las acciones de la empresa de sistemas de Internet Cisco Systems.**

Si hablamos de beneficios, los que repartió entre sus accionistas la General Electric en 1997 superaban la producción anual compartida por los 40 millones de habitantes del Congo-Zaire. Si hablamos de empleados, los de la General Motors superan a las fuerzas armadas de muchos Estados del mundo.

Pero detrás de los nombres de las empresas que dominan el mundo están los nombres y apellidos de sus propietarios. Y llegados a este punto, la globalización **nos enfrenta con una oligarquía**

**mundial de una riqueza y de un poder tan concentrados como no se vieron en ninguna otra etapa histórica de la humanidad.**

Casi nada queda de la vieja aristocracia de siglos atrás, si no tuvo la precaución de participar de las grandes empresas capitalistas, cosa que sí han hecho las familias reales de Gran Bretaña y Holanda, o algunas dinastías árabes.

Estas dinastías supieron transformar sus viejos privilegios de sangre en acciones cantantes y sonantes. Pero ahora el sistema capitalista creó a lo largo del siglo XX nuevas dinastías, mucho más poderosas que las de siglos atrás.

Sus apellidos ya no nos remiten a unas tierras, sino a un automóvil, un chocolate, una nevera o una cerveza. Entre los más ricos de los ricos, muchos nombres de familia están en los escaparates del capitalismo: Guinness, Ford, Philip, Merck, Ferrero, Henkel, Peugeot, Bosch, Dassault, Michelin, Heineken o Barilla.

Son sus mayores accionistas. Y hay otros apellidos no menos, sino más conocidos que los nombres de sus empresas, como el del ser humano supuestamente más rico del mundo, al menos hasta este mes de abril: **Billy Gates** (Microsoft), o el famosísimo especulador **Georges Soros**, o **Larry Ellison**, de Oracle, que según dicen ha destronado a Gates. En fin, junto a estos novísimos ricos hay familias industriales y financieras muy antiguas, casi con solera: las de los **Agnelli**, amos de la Fiat, los **Quandt** (40% de BMW), los **Rothschild**, los **Rockefeller** de la Standard Oil, en España los Botín del BSCH.

Cuando se cita ese dato espeluznante de que 225 de entre estos multimillonarios poseen fortunas personales **superiores a los ingresos anuales de 2.500 millones de personas**, las más pobres del planeta, hablamos de su injusta e insultante riqueza.

Pero cuando los relacionamos con la propiedad de esas 200 empresas que concentran una desproporcionada parte del capital mundial, entonces hablamos ya de su poder, no sólo de su riqueza.

Más escandalosa que su riqueza es el hecho de que, para mantenerla y acrecentarla, dirigen en provecho privado una parte tan notable de la fuerza productiva de la humanidad, que convierte al resto de las personas en súbditos suyos, y como tales, explotados, expoliados o empobrecidos.

Explicar la globalización como un triunfo del mercado no deja de ser una ironía. Estamos hablando de empresas cuyo dominio sobre el mercado presenta muy pocas fisuras. A través de una escalada de macrofusiones, va quedando en cada sector económico un número tan reducido de empresas que, por acuerdo mutuo, están en condiciones de determinar para bastante tiempo, no sólo los precios de venta, sino incluso los precios de compra. Imponen a las empresas menores que les suministran materias primas y auxiliares, componentes y productos semiacabados, precios de compra injustos e imposibles.

Se habla de “**triunfo del mercado**” en un sentido propagandístico, cuando los gobiernos dismantelan los viejos monopolios nacionales y liberalizan el sector. Pero la consecuencia es la ocupación del sector, a una escala continental o mundial, por media docena de compañías multinacionales que dejan muy poca libertad al mercado.

Con ocasión de la reciente fusión entre Volvo y Renault, se hizo patente que entre **sólo tres grupos transnacionales copaban el 65% de todo el mercado mundial de camiones**. Y entre cinco cubren casi el 60% del de automóviles. Las 10 primeras empresas de comunicaciones controlan el 86% del mercado...

Pero la conciencia de que la globalización no es tanto libertad de mercado como concentración monopolista de alcance mundial está sobre todo vinculada al proceso que las autoridades norteamericanas de vigilancia de la competencia emprendieron contra Billy Gates y su empresa Microsoft.

La política de Billy Gates, que encarna como nadie al capitalismo actual, es un ejemplo de utilización de una elevadísima cuota de mercado (en este caso en Software) para imponer otro producto suyo (Explorer) contra los de la competencia. Este poder puede servir para innovar (en teoría), lo mismo que para controlar y suprimir, si es necesario, la investigación.

Precisamente la creciente importancia de la **conexión informática** entre empresas y particulares se ha convertido en un terreno especialmente propicio para prácticas monopolistas. La red que, en principio parecía un nuevo espacio de libertad, es objeto hoy de la especulación de las mayores empresas del mundo, en casi todos los sectores. Aspiran a convertirla en una red cautiva desde la cual **imponer la circulación de sus productos y excluir los de la competencia.**

Los primeros análisis de la globalización comenzaban por destacar, sobre todo, la amplitud y la violencia de los movimientos especulativos del capital, a lo ancho del mundo, y las dimensiones del capital de especulación, que apenas entraba en la inversión productiva.

La importancia del fenómeno era tal que algunos vieron la globalización como un capitalismo donde el beneficio especulativo dirigía la producción. Se ponía tanto énfasis en este aspecto parcial de la realidad, que veces se ocultaba la otra cara de la moneda: que este parásito insaciable que es el capital especulativo, no puede alimentarse de meros títulos, como acciones, bonos etc., sino que devora materia viva.



Por grande que sea la especulación, no vive del aire, sino que consume la parte de la producción que queda como beneficio de las empresas. El capital ocioso sólo puede reventar como un globo vacío o vivir alimentándose de las ganancias del capital productivo, del que es un parásito.

Poco a poco ha ido quedando también más claro que los agentes principales de la especulación son las mismas empresas multinacionales, financieras o no. La inversión meramente especulativa es una parte complementaria de la actividad económica principal de casi todas estas 200 empresas financieras, industriales o comerciales, hacia la que canalizan su capital “sobrante”, que no pueden invertir con los mismos márgenes de ganancia en su actividad principal, o inmovilizado, como ocurre con los fondos de pensiones.

Como la mayor parte de los movimientos especulativos son anticipaciones de decisiones de política industrial o comercial, los grupos transnacionales se parecen a aquellos que en las apuestas sobre carreras y combates son a la vez apostadores y competidores, por lo que ganan casi siempre.

Las compras o ventas de títulos, divisas, bonos, etc., por parte de los especuladores ligados a las grandes transnacionales anticipan las fusiones, ampliaciones o crisis de sus propias empresas, sea para ampliar las ganancias, sea para compensar las pérdidas.

En los últimos años se ha hablado sobre todo de estos fondos privados de pensiones. Los fondos de pensiones están formados por una parte del salario aplazado del trabajador, que la empresa negocia en la esfera financiera, antes de retornarlo a sus asalariados (si no hay quiebra) como pensión de jubilación. Parece que las dimensiones de estos fondos superan ya las de los bancos. Los de las tres grandes del automóvil norteamericano

(Ford, General Motors y Chrysler) en 1995 doblaban de sobra “las reservas del Estado japonés, que es el Estado que tiene más reservas en el mundo.

Más recientemente destacan los intentos de las grandes empresas de pagar a sus empleados en acciones a largo plazo (Telefónica), convirtiendo así una parte del salario en capital de especulación, animando la tendencia observable en Estados Unidos a convertir el ahorro popular en capital de especulación, incluso de especulación de alto riesgo.

**Las multinacionales tienen patria:** la de sus propietarios mayoritarios. De eso no debe haber la menor duda. Las 200 mayores tienen sus sedes bien establecidas en tan sólo 17 países de los 211 Estados independientes que cuenta la tierra. Pero 176 de ellas, según Clairmont, están radicadas en sólo 6 potencias financieras. Bastante más de una tercera parte o sea 74 son norteamericanas.

Después de Estados Unidos, el Estado donde están radicadas más multinacionales es Japón, con 152 de las 500 mayores no estadounidenses; hay 75 inglesas, 47 francesas, 42 alemanas, 22 canadienses, y 15 italianas, por lo que **el Grupo de los Siete (el G-7) viene a representar al 80% de las multinacionales.** Fuera de este grupo, apenas Suiza, Corea, Suecia, Australia, y Holanda pasan de la docena.

El caso es que la nacionalidad de las 200 multinacionales **traza un mapa del reparto del poder en el mundo entre los Estados**, con más precisión que cualquier otra circunstancia económica (demografía, crecimiento de la producción, recursos naturales, nivel cultural, etc.).

Todos sabemos el peso de la tecnología en la eficiencia productiva. Imaginemos que un Estado quiere competir en este terreno, dedicando medios humanos y financieros a la investigación.

¿Pero acaso un Estado, como fuerza económica, puede medir sus recursos con los de uno de estos gigantes del capital privado, capaz de monopolizar la investigación científica en varios países? Hoy los países industrializados acaparan el 97% de las patentes, monopolizando el progreso.

Como consecuencia, la desigualdad entre países ricos y pobres no puede verse como un punto de partida. Debe considerarse como un efecto constante y creciente del sistema económico mundial.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, teóricamente creados para facilitar el crédito a los países necesitados para su desarrollo o en crisis y emergencias, **se convierten en instituciones que indirectamente potencian el dominio de las grandes multinacionales.**

Naciones que son por recursos naturales y humanos verdaderas potencias, como Brasil, México o Pakistán, permanecen sometidas a través del crédito (la Deuda externa). El crédito se renueva sobre la base de condiciones cada vez más duras y precisas, pero siempre favorables a la implantación de las multinacionales de los países acreedores en los países deudores. Y la ayuda al desarrollo, nada generosa, se utiliza con los mismos fines.

De este modo, **las líneas aéreas, telefónicas, eléctricas, férreas, y hasta la tierra, los bosques y los ríos de los países más poblados del mundo van pasando a manos de las compañías transnacionales**, acentuando su dependencia económica y sus dificultades para abordar un desarrollo autónomo y sostenido.

Las movilizaciones del pueblo mapuche contra la presa de Biobío, de los bolivianos de Cochabamba contra las tarifas del agua, han sacado a la luz el poder que las multinacionales (en

estos casos españolas: la FECSA-Enher en Chile, y la Abengoa en Bolivia) han llegado a adquirir en estos países y en muchos otros, y de la manera destructiva en que lo utilizan.

En los gravísimos conflictos por la tierra que vive Latinoamérica desde México hasta el sur de Chile, en la resistencia a la deforestación de sus selvas, en las luchas en torno a los precios del café o de otros productos agrícolas, **lo que subyace es la penetración de capital transnacional** interesado en el control de las materias primas del planeta. Como poderes extranjeros arrasan la cultura y la naturaleza que encuentran a su paso, con más violencia que los conquistadores de hace cinco siglos.

El peso adquirido por las multinacionales bien podría llamarse **recolonización**. Las cadenas del viejo colonialismo militar, tras un paréntesis de independencia, reaparecen en la etapa de la globalización como cadenas financieras y económicas, pero no por ello menos pesadas.

El efecto social que nos es más próximo es el crecimiento del paro y la precariedad, cuyo salto en las últimas décadas debe considerarse el reverso de la concentración del capital internacional, que llamamos globalización.

La globalización no extiende la producción, la concentra. Incluso los momentos de auge económico de las últimas tres décadas presentan índices de crecimiento de la producción, inferiores a los de las dos décadas anteriores.

Al concentrarse la producción, aumenta la productividad del trabajo, pero **al precio de expulsar mano de obra en proporciones siempre mayores hacia empleos menos cualificados y peor pagados**, precarios o sencillamente al paro. Las reformas laborales que han ido recortando los derechos adquiridos de los trabajadores a fuerza de luchas sindicales y políticas, han sido

hechas para adaptar la legislación a las condiciones que querían imponer las mayores empresas.

Desde los primeros años ochenta, todavía antes de que se produjesen los cambios de legislación laboral más importantes en Europa, se hizo notar una característica del capital transnacional: su deslocalización, su facilidad, no absoluta por supuesto, pero sí real, de desplazar sus inversiones productivas de un país a otro, de una ciudad a otra, a la busca de las llamadas “ventajas comparativas”.

Y entre ellas, una legislación laboral ventajosa para la empresa era y es una de las más importantes. Así, desde la década de los ochenta comenzó una sorda pugna entre los Estados y las ciudades para atraer la inversión de las mayores de estas empresas, lo que contribuyó no poco a recortar los derechos obreros.

En los EEUU, donde llegó más lejos esta tendencia, los sindicatos practicaron una política suicida llamada de “concesiones”, por la que competían entre ellos, los de una ciudad contra los de otra, ofreciendo a las empresas acuerdos ventajosos para retenerlas, o para conseguir sus inversiones, con un coste elevado para los asalariados.

Y si esto hacían algunos sindicatos, no puede extrañarnos que **los parlamentos**, unos tras otros, fuesen adaptando el mercado laboral a las pautas que reclamaban las empresas multinacionales con tal de mover fácilmente sus inversiones: del coste humano ya se ocuparían los subsidios de desempleo, problema que se trasladó al Estado.

Hoy, por desgracia, nuestros sindicalistas están acostumbrados a oír las amenazas fundadas, o incluso los faroles de su empresa transnacional: “si no os parece bien, llevaremos la producción a tal o cual país que nos ofrece las condiciones adecuadas.

La idea de que la globalización sustituye la economía por la política podría muy bien ceder su sitio a otra idea más precisa: el poder político de la inmensa mayoría de los Estados hoy existentes nada o casi nada puede frente a empresas de dimensiones superiores a los Estados. Al menos, mientras esos gobiernos y esas empresas se muevan en un mismo terreno, el de la economía capitalista mundial. ¿Y qué gobiernos se sienten en condiciones de moverse fuera de la esfera del mercado mundial capitalista? En todo caso, no los que hoy conocemos.

Todos los gobiernos que hoy existen tratan de establecer convenios con las empresas multinacionales, en una relación de fuerzas muy desequilibrada a favor de las últimas. **La política fiscal, el precio de los terrenos, la calidad y la programación de las infraestructuras, la legislación laboral, la docilidad de los sindicatos,** la venalidad de los políticos y de la justicia, y otros muchos factores entran en juego cuando la Volkswagen, por ejemplo, trata con el gobierno de Madrid y el de Praga para decidir sus inversiones.

Antes se decía: “lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos”. Pero esta asociación entre el interés de las grandes empresas y el interés nacional sólo tiene sentido en seis o siete países en todo el mundo. En los demás, el interés de la multinacional extranjera pesa más en la balanza que el llamado **interés nacional**.

En algún momento, Gran Bretaña vivió una crisis laboral por la decisión de la BMW de abandonar la Rover, que cuenta con 18.000 obreros y de la que dependen hasta 50.000 empleados en la industria auxiliar. La empresa alemana había exigido al gobierno de Tony Blair que entrase en el euro, y al no conseguirlo, optó por vender su filial inglesa a una compañía gestora.

La operación implica despidos por encima de los 5.000. Pero uno de los posibles compradores finales, Ford, también planea cerrar una factoría inglesa (y más de 3.000 despidos). Para colmo, Honda anunció por las mismas fechas recortes de su producción en Inglaterra de hasta el 50%.

En una de las grandes potencias industriales, decisiones de política económica nacional al más alto nivel, como lo es la adhesión o no a la unidad monetaria europea, se discuten entre un gobierno a la defensiva y unas pocas empresas multinacionales extranjeras prepotentes. El empleo y el salario para decenas de miles de hogares ingleses están en juego. Casos como éste, se dan todos los días, y no sólo en los países pobres ni medianos.

**Las decisiones políticas de Estados más débiles son todavía más manejables.** En 1989 la Siemens AG destinó una pequeña partida de sus superbeneficios (una propina de 369 millones de pesetas) a uno de los patrones de Filesa para que el gobierno de Felipe González adaptase los planes del tren de alta velocidad español (AVE) a los intereses de la empresa alemana.

Esta práctica es de lo más corriente. Lo raro es que un tribunal llegue a sacarla a la luz. Lo imposible es que ninguna justicia basada en el derecho de propiedad privada llegue a impedir que la voluntad de los gobiernos, partidos y parlamentos se acabe rindiendo ante propinas tan generosas.

Ni siquiera el poder político del más fuerte de los Estados hace temblar a quienes se saben **verdaderos amos del mundo**, en cuanto a poder económico. De cara a la galería, la condena de Microsoft por prácticas monopolistas puede pasar por ejemplo de supremacía del poder político sobre el económico.

Pero resortes muy poderosos actúan detrás del escenario judicial. La empresa de Billy Gates recientemente formó un lobby en Washington con la misión de comprar la voluntad de políticos influyentes de los dos partidos.

Una empresa cuyo valor en bolsa ha perdido sumas comparables al valor de la producción nacional anual española, ¿acaso no puede destinar fondos capaces de garantizar que la administración presidencial norteamericana que surja de las próximas elecciones sea más propicia a los intereses de Microsoft? Por supuesto que puede hacerlo, y que así se financian las campañas políticas.

Mientras la política se mueva dentro de las reglas de juego del sistema capitalista: propiedad privada, beneficio, mercado, etc., la supeditación creciente de la política de los Estados al interés económico de las empresas multinacionales es una consecuencia de la concentración del capital mundial en 200 de estas empresas, o un poco más de ellas.

Como algunas de las mayores compañías de prensa, radio y televisión pertenecen a este selecto club de las multinacionales, y como los restantes medios de difusión dependen de las otras grandes empresas, **no podemos esperar que nos informen de los intereses más sórdidos que están en juego en las guerras.**

Una parte de los aspectos políticos e incluso ideológicos implicados en las guerras de nuestros días aparecen en los medios de comunicación, aunque evidentemente deformados, cuando no falsificados. Pero la censura es mayor, sin ningún género de dudas, en lo que toca a los móviles económicos de las guerras y la implicación de las empresas.

Y sin embargo, **la guerra**, que la humanidad padece como una explosión de irracional barbarie, no deja de figurar como **un**



**mercado importantísimo** en las previsiones de algunas de las instituciones más influyentes de nuestra época, concretamente de las multinacionales. Y no sólo de las empresas de armamentos. Los propios móviles de la guerra son valorados, aprobados o descartados, por las mayores empresas mundiales.

La guerra del Golfo en 1991 es el ejemplo más claro, pero no el único caso. Se luchó por el control de las fuentes y de los precios del petróleo. Y la participación de los Estados fue “estimulada” con las generosas donaciones que el grupo kuwaiti KIO distribuyó a los políticos, y también con ofertas variadas de participación en los previsibles negocios de la reconstrucción.

También **la guerra de Chechenia es una guerra petrolera por la ruta del crudo del Mar Caspio**. La implicación personal de lo que los rusos llaman “la familia” del Kremlin en las empresas rusas del sector (Lukoil, Gazprom) explica su obstinación en exterminar a este pueblo que se interpone entre Moscú y los oleoductos.

Pero la escandalosa complicidad occidental tampoco puede separarse de la asociación de las principales petroleras angloamericanas en el consorcio internacional que explota el petróleo transportado por Rusia a través de Chechenia.

Basta considerar el **elevado número de petroleras que hay entre las mayores transnacionales** para comprender también la importancia de esta materia prima en todos los escenarios de guerra, en las maniobras estratégicas de las grandes potencias y alianzas (la OTAN en el Este de Europa), y en otros dramáticos acontecimientos recientes como el genocidio de Timor Oriental.

Todos estos hechos, más que otros, han potenciado la conciencia de que la globalización, como proceso económico, se confunde con la concentración del capital en un número tan

reducido de empresas que, por su talla y su poder, se elevan sobre muchos de los actuales Estados, y de esta manera modifican también las condiciones políticas y culturales de nuestra vida.

Esta conciencia no aporta todavía soluciones, sino incógnitas. Muchos de los recursos empleados por los pueblos, sus ciudadanos, sus trabajadores, los sindicatos y partidos, en las condiciones históricas anteriores, se revelan ahora poco eficaces y requieren una reconsideración y una renovación.

Pasando del terreno económico al político, parece que la resistencia y la protesta contra la globalización se encuentra en fase de tanteos y de reflexión, o quizá de respuestas parciales, lejos todavía de una alternativa global.

Pero es legítimo pensar que a una alternativa global sólo llegaremos después de muchos tanteos y a base de combinar muchas alternativas parciales. Y quizá desarrollando en la propia sociedad civil un poder de otra naturaleza que el de los actuales Estados, no sólo capaz de cambiarlos sino de sustituirles por un poder de mayor envergadura social.

Quizá sea este poder de una sociedad civil alternativa el que, desarrollándose, llegue un día a estar en condiciones de medirse con el poder, hoy por hoy incontenible, de la **oligarquía financiera mundial** que a través de unas pocas centenas de compañías capitalistas tiene a la humanidad en un puño.

El analista económico, Alfredo Jalife-Rahme, en su artículo de prensa del 23 de octubre de 2011, pone de manifiesto que la Revista científica New Scientist ha revelado el verdadero poder mundial, identificando a la plutocracia bancaria que representa el uno por ciento, la cual controla al mundo o sea al 99% que está sujeto a sus designios. Más específicamente, Andy Coghlan y Débora MacKenzie, de la revista científica New Scientist del

19 de octubre de 2011, revelaron la red capitalista que gobierna al mundo, basados en una investigación de tres teóricos de los sistemas complejos: Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battiston, del Instituto Federal de Tecnología Suizo, con sede en Zurich.

Coghlan y Mackenzie explican que la ciencia ha confirmado los peores temores de los indignados que manifestaron en todo el mundo recientemente contra el capitalismo salvaje: Un análisis de las relaciones entre 43,000 transnacionales ha identificado un relativamente reducido grupo de empresas, principalmente bancos, con un poder desproporcionado sobre la economía global. Confirmándose también el axioma añejo sobre el supremo poder que ejerce la bancocracia, quintaesencia de la parasitaria plutocracia global.

Los investigadores suizos extrajeron de ORBIS 2007, que es la base de datos que registra a 37 millones de empresas inversionistas en el mundo, los datos de 43,060 empresas transnacionales y su participación propietaria que las vincula entre sí, con lo que construyeron un modelo que expone a las empresas que controlan a otras mediante redes de acciones en común, acoplado a los ingresos operativos de la empresa que revela el mapa de la estructura del poder económico.

Este notable hallazgo, que será publicado de manera formal en PLOS ONE, publicación científica de Public Library of Science, reveló un núcleo de MIL TRESCIENTAS DIECIOCHO (1,318) empresas con propiedad accionaria entrelazada; cada una estaba ligada en promedio con otras VEINTE (20) empresas.

Coghlan y Mackenzie sostienen que aunque las 1318 empresas representan 20% de los ingresos operativos globales, son dueñas en forma colectiva mediante sus acciones en la mayoría de las empresas estelares (bluechips) y manufactureras del mundo,

es decir la economía real, que representa 60% adicional de los ingresos globales. ¡Son las dueñas invisibles del mundo gracias a la conexión de las redes financieras!

Cuando los investigadores profundizaron y desenmarañaron la red propietaria, encontraron que ésta llevaba a una superentidad de “147 empresas aún más estrechamente conectadas, cuya propiedad total está controlada por otros miembros de la superentidad, que controlan 40% de la riqueza total de la red”, es decir, menos del 1% de las empresas controlan 40% de la red entera, cuya mayoría son instituciones financieras.

Entre las 20 primeras destacan el banco británico Barclay, y los bancos de Estados Unidos JP Morgan Chase y Co. y el Grupo Goldman Sachs. Los expertos suizos consideran que se trata de la primera investigación científica de la arquitectura de la red de propiedad internacional y la computación del control que detenta cada jugador global en la que encontraron que un diminuto número de instituciones financieras forman una superentidad. Una de las consecuencias de su asombroso hallazgo es que la estructura del control de la red de las transnacionales afecta la competencia global de los mercados y la estabilidad financiera.

Para los autores suizos es fundamental entender el funcionamiento de la economía mundial y su implicación en la estabilidad financiera global, cuando las instituciones financieras establecen entre sí vinculantes contratos financieros, como los empréstitos con los derivados, con varias otras instituciones lo cual les permite diversificar el riesgo, pero al mismo tiempo les expone al contagio.

Por su trascendencia, vale la pena señalar a las primeras 50 empresas de las 147 firmas superconectadas:

1) Barclays PLC; 2) Capital Group Companies Inc; 3) FMR Corporation; 4) AXA; 5) State Street Corporation; 6) JP Morgan Chase & Co; 7) Legal & General Group PLC; 8) Vanguard Group Inc; 9) UBS AG; 10) Merrill Lynch & Co Inc; 11) Wellington Management Co LLP; 12) Deutsche Bank AG; 13) Franklin Resources Inc; 14) Credit Suisse Group; 15) Walton Enterprises LLC; 16) Bank of New York Mellon Corp; 17) Natixis; 18) Goldman Sachs Group Inc; 19) T Rowe Price Group Inc; 20) Legg Mason Inc; 21) Morgan Stanley; 22) Mitsubishi UFJ Financial Group Inc; 23) Northern Trust Corporation; 24) Société Générale; 25) Bank of America Corporation; 26) Lloyds TSB Group PLC; 27) Invesco PLC; 28) Allianz SE; 29) TIAA; 30) Old Mutual Public Limited Company; 31) Aviva PLC; 32) Schroders PLC; 33) Dodge & Cox; 34) Lehman Brothers Holdings Inc; 35) Sun Life Financial Inc; 36) Standard Life PLC; 37) CNCE; 38) Nomura Holdings Inc; 39) The Depository Trust Company; 40) Massachusetts Mutual Life Insurance; 41) ING Groep NV; 42) Brandes Investment Partners LP; 43) Unicredito Italiano SPA; 44) Deposit Insurance Corporation of Japan; 45) Vereniging Aegon; 46) BNP Paribas; 47) Affiliated Managers Group Inc; 48) Resona Holdings Inc; 49) Capital Group International Inc, y 50) China Petrochemical Group Company.

De este núcleo supercompacto, 24 empresas pertenecen a Estados Unidos, 8 a Gran Bretaña, 5 a Francia, 4 a Japón, 3 a Alemania, 2 a Holanda, 2 a Suiza, 1 a Italia y 1 a China. De ellas, 44 son entidades financieras: 88%.

Se confirma así, que el binomio anglosajón controla al mundo financiero, en su quintaesencia centralbanquista monetarista, que se le ha denominado la bancocracia global, que a su vez domina la economía real, cuando la clase política está totalmente ausente para regular esta situación, por no decir que ha sido excesivamente recompensada y lubricada mediante la corrupción.

Por lo menos, es saludable conocer cuál es la superentidad financiera que ha impuesto la dictadura global: la bancocracia, en su quintaesencia anglosajona.

Según los autores, un enfoque zoom deleva la circularidad superconectada de las principales 18 empresas trasnacionales del sector financiero al momento del arranque del análisis o sea el 2007, un año antes del estallido de la grave crisis financiera global, siendo éstas: Prudencial Financial, Morgan Stanley, Citigroup, Bank of America Corp., State Street Corp., Goldman Sachs, Bear Stearns, Lehman Brothers, T. Rowe Price, UBS Ag., Deutsche Bank, Credut Swiss, Commerzbank, Franklin Resourse, Barclay PLC, JP Morgan Chase & Co., Merril Lynch y Axa.

Cuatro años después, algunas de estas entidades financieras, en su mayoría anglosajonas, han quebrado como Lehman Brothers; o se han fusionado como Bear Stearns adquirida por el gigante de los derivados financieros JP Morgan Chase; o están al borde de la insolvencia como Bank of América y el Citigroup; y más que nada, han colocado al mundo al borde del precipicio debido a su maligna superconectividad totalmente desregulada y no controlada por el poder político de los Estados.

Según los autores, el diagnóstico de la patología que asola al mundo está hecho, sólo falta la terapéutica liberadora.

### Capítulo III

#### Impacto Negativo de las Multinacionales en Países en Desarrollo

Con la crisis económica global, los países en desarrollo, entre ellos varios latinoamericanos están en la mira de los inversionistas, que escapan de los entornos difíciles que vive Europa. Lo que se pregunta en la actualidad es que si estos fondos de inversión que llegan a los países en desarrollo son una bendición o una

maldición. En lo que se coincide, es que sin un claro modelo de desarrollo, la inversión extranjera sin los controles adecuados, puede ser pan para hoy y estancamiento para el mañana, además de los conflictos sociales y daños ecológicos que pueden generar.

Una primera distinción que debe hacerse respecto de estos flujos de capital es que una cosa es la inversión extranjera directa y otra la financiera o de portafolio. En la primera, el inversionista crea una empresa, compañía o subsidiaria, o adquiere una empresa existente o la amplía y se concentra en el terreno de la producción. La segunda es mucho más especulativa y suele tener su centro de operaciones en el mercado de valores.

La inversión financiera se centra en la adquisición de acciones o bonos y derivados para mejorar la rentabilidad del capital. Otra vía es la especulación con el valor de la divisa o con los diferenciales de las tasas de interés, aprovechando cuando la tasa de interés es mucho más alta en un país que en otro. Es lo que denominan el Hot Money, el dinero que entra y sale rápidamente de un país, aprovechando la libertad del flujo de capitales. En estos mercados en lugar de países en desarrollo se habla de mercados emergentes y en lugar de países pobres, el término es mercados fronterizos. La previsibilidad para el capital extranjero es el principal argumento a favor del relajamiento o eliminación de los controles de capital.

En un contexto real, para verificar más específicamente el impacto negativo de las empresas multinacionales en los países en desarrollo, se analiza el caso concreto de México, uno de los países con suficientes recursos naturales para lograr un desarrollo económico sostenido y autónomo, pero que con la penetración del capital extranjero y las empresas multinacionales ha llevado al fracaso a la economía y a su sociedad. Los datos que se consideraron se refieren a los macro-indicadores de la composición de la población y de la situación económica, con un

enfoque específico sobre lo que ha ocurrido después de la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte “TLCAN”.

De conformidad con el dictamen emitido en la Audiencia general introductoria de Ciudad Juárez, Chihuahua, celebrada del 27 al 29 de mayo de 2012, por el Tribunal Permanente de los Pueblos TPP, correspondiente al capítulo México, se ha llegado a determinar la penosa realidad de este país en los tópicos correspondientes.

Que en este escenario es preciso subrayar dos evoluciones recientes que tocan directamente el ámbito de la autodeterminación de los pueblos y las barreras impuestas por políticas económicas que no permiten la accesibilidad a los derechos básicos.

- En mayo de 2012, se calcula que más del 80% de lo que originalmente fue propiedad de la industria petrolera mexicana está siendo explotada por: Shell, BP, Chevron, Halliburton, Schlumberger, Repsol, Mexdril Offshore, Noble Contracting Sarl, Diamond Offshore Drilling, CGG Veritas Services México, Sea Dragon México, Laurent Oil & Gas Limited, Teikoku, Oil Techint, Tecpetro, D&S Petroleum, Petrofac etc.; y el 55% de la industria eléctrica mexicana estaban ya en manos privadas y sobre todo extranjeras: Gas Natural Fenosa, Iberdrola, Enel, Electricité de France, American Electrical Services.
- La casi totalidad de la banca en manos de empresas estadounidenses, españolas y otras: Citibank, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Santander, HSBC, Scotian Bank, etc.
- La Extracción de los minerales en manos de empresas mexicanas como el Grupo México, industria Peñoles, Frisco, Grupo Acerero del Norte y Minera Autlán, si bien la parte de la minería del oro, la plata, el cobre, el plomo, el zinc y el molibdeno ha quedado en



manos de poderosas empresas mineras extranjeras, sobre todo canadienses y estadounidenses como Gold Corp Inc./Kings Minerals, Gammon Gold, Alamos Gold, Panamerican Silver, Anglo American PLC, BHP Minerals International Exploration, Newmont Mining Company, Phelps Dodge Corporation, Noranda Inc., Barrick Gold, Placer Dome Incc., Teck Corporation Cominco, Gold Fields Limited, Freeport McMoran Copper & Gold Inc., Gold Group, Continuum Resources, Acerlor Mital, Codelco, etc.

- En la infraestructura hidráulica se entregó toda la red nacional de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales a empresas privadas, mediante contratos tipo CPOT –Construir, Poseer, Operar, Transferir-.
- La biodiversidad y los servicios ambientales están en manos del Banco Mundial y las redes transnacionales estadounidenses de protección ambiental como: The Nature Conservancy, Conservation International y Worl Wildlife Foundation.
- Los sistemas operadores de agua potable en manos de Veolia, Suez, Aguas de Barcelona, US Water, o el emporio de Carlos Slim. El agua embotellada en manos de Coca Cola, Pepsicola, Nestlé y Danone.
- El maíz y la agricultura mexicana en manos de Monsanto, Cargill, Archer Daniels Midland, Dow Chemical, Smithfield, Corn Products International, Arancia, Femsa, Tyson, Pilgrim’s, Campi y Bachoco controlan por su parte el 75% del mercado avícola; Smithfield, IBP, Conagra y Farmland absorben la mayor parte del mercado de puerco y res.
- La siderurgia nacional en manos de Temium, Tenaris, Aceror, Altos Hornos, De Acero, Acerlor Mittal, etc.; la industria automotriz en manos de Ford, Nissan, Volkswagen, Honda, Toyota, Mazda, etc.

- La industria maquiladora en manos de Hewlett-Packard, Mabe, Jabil Circuit, General Electric, LG Electronics, Flexitronics Manufacturing, Bosh, Magna International, Nemark, IBM, Motorola, etc.
- Las redes telefónicas en manos de América Móvil, Nextel y Telefónica.
- Las redes de televisión en manos de Televisa y Telefónica.
- Las redes de transporte ferroviario en manos de Union Pacific, Kansas City Southern, TMM/TFM, Ferromex/Ferrosur, Genesse & Wyoming Inc., y el grupo español Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S. A. –CAF-.
- Las redes del tráfico de migrantes en manos de las empresas criminales o cárteles de la droga que operan sobre todo en el Golfo de México.
- Las redes comerciales de los circuitos de distribución al por menos de los medios de subsistencia en manos de Wall-Mart, Aurrerá, Soriana, Oxxo, Comercial Mexicana, Chedraul, Liverpool, Copel, Elektra, Home Depot, Office Depot, 7 Eleven, Exxtra, etc.
- La construcción de infraestructura era monopolizada por una serie de empresas de la construcción como ICA, OHL y FCC, mientras la construcción de vivienda popular estaba en manos de empresas como: Casas Geo, Ara, SADASI, Homex, Homex-Beta, Consorcio Hogar, CAME, SARE, URBI, PULTE y DEMET. El turismo bajo empresas como Operadora Nacional Hispana, Barceló, Grupo Posadas, AM Resorts, etc.

El gobierno de Felipe Calderón continúa promoviendo la privatización de servicios públicos como los de salud, especialmente el Instituto Mexicano del Seguro Social “IMSS” y el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado “ISSSTE”, aduciendo la quiebra técnica de ambas instituciones debida a pasivos laborales, particularmente el pago de las pensiones a los trabajadores jubilados; y los servicios de educación pública, mediante la puesta en marcha del Programa Nacional para el Financiamiento a la Educación Superior “PNFE”, que busca destinar 2,500 millones de pesos para créditos educativos en universidades privadas, **en vez de destinar los recursos a las instituciones públicas de educación superior**, pero también mediante la aplicación de la llamada Alianza para la Calidad Educativa “ACE”, **la cual reforma los lineamientos de la carrera magisterial como mecanismo de control sobre la contratación y derechos laborales de los maestros**, así como por incorporar al sector empresarial en el diseño de políticas educativas a través de su participación en los llamados “Consejos de Participación Social” y en la construcción de la infraestructura educativa.

### **Sobre la supuesta compatibilidad entre el libre mercado y la dignidad humana.**

El Tribunal Permanente de los Pueblos “TPP”, recuerda que, la construcción de los imperios coloniales se basó en la apropiación de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo, a menudo esclava, de los pueblos y territorios conquistados, por parte de las potencias de la época, sobre la base de su dominio tecnológico y de su fuerza militar. Las compañías comerciales eran el brazo operativo que aseguraba un flujo de recursos adecuados para el metabolismo del capitalismo naciente.

Salvadas las distancias, y pasados los años, el modelo se mantiene. Las relaciones económicas internacionales siguen articuladas en torno a un modelo dominante caracterizado por el intercambio económico desigual, la explotación laboral de los sectores débiles de la población del mundo y la explotación masiva de los recursos naturales que, sabemos ahora, supera de largo la capacidad de carga del planeta y genera la contaminación masiva de agua, suelo y aire, hasta el punto, también ahora sabemos, de que pone en cuestión la propia supervivencia del planeta. En el actual estadio, las antiguas compañías comerciales se llaman empresas transnacionales; su función es la misma: garantizar el flujo de energía, recursos y fuerza de trabajo necesaria para que una pequeña parte de la humanidad pueda mantener un ritmo de vida y de consumo que acapara una parte substancial de la riqueza sobre la base de negar su acceso a la inmensa mayoría.

El derecho internacional de nuestra época refleja a la vez distintos intereses. Por una parte los intereses de los Estados dominantes, concretados en una red de normas destinadas a blindar este modelo de relaciones económicas internacionales, a favor de las empresas transnacionales:

- ❖ Garantizando la protección de las inversiones en el extranjero a través de tratados bilaterales, que aseguran una supervisión estricta por tribunales internacionales;
- ❖ Abriendo los mercados a la entrada de productos extranjeros, a través de los acuerdos de libre comercio, con la supervisión de la OMC;
- ❖ Forzando desde las instituciones financieras internacionales, el debilitamiento de las empresas públicas y favoreciendo la privatización y la desregulación, que crean el escenario adecuado para la penetración de las empresas transnacionales;

- ❖ Y, por último, evitando cualquier regulación internacional de sus actividades y de sus responsabilidades por las consecuencias de ellas, sobre todo en el plano financiero.

Pero por otra parte, como consecuencia de la lucha de millones de personas y miles de organizaciones en todo el mundo, el Derecho Internacional ha afirmado el principio de la dignidad humana, incluso como norma imperativa, y lo ha desarrollado a través de un conjunto de Tratados de Protección de los derechos humanos y de la creación de distintos mecanismos de protección.

El discurso dominante desde finales del siglo XX es que mecanismos de libre mercado y derechos humanos son compatibles e igualmente necesarios. Pero la supuesta compatibilidad de los principios del mercado con un sistema de garantía de los derechos humanos fundamentales, que se ha podido experimentar a pequeña escala, en los países más ricos, sobre la base de exportar sus contradicciones al exterior, se revela insostenible a escala planetaria. Porque en la práctica, las normas internacionales que desarrollan el respeto a la dignidad humana y los mecanismos que deben garantizarlos se demuestran más débiles y acaban cediendo, para la mayor parte de la población mundial, frente al enorme desarrollo normativo y sus mecanismos de garantías que hace que los principios del libre mercado se apliquen inexorablemente, en todos los rincones del mundo.

Lo mismo podría decirse sobre los tratados de protección del medio ambiente, como lo ilustra gráficamente el fracaso reiterado en la negociación para adoptar medidas decididas frente al cambio climático, que superen el limitado marco del Protocolo de Kyoto.

Por eso es fundamental afirmar que los mecanismos del libre mercado no son compatibles con la dignidad humana y con los derechos de los pueblos del mundo, ni lo son con la sostenibilidad del medio ambiente.

## **Sobre la soberanía de los Estados.**

El Tribunal Permanente de los Pueblos considera, que uno de los aspectos más importantes del proceso de mundialización liberal es el ataque frontal al papel del Estado y a las competencias de los poderes públicos en materia de control y regulación del capital, del comercio, de las inversiones, de los servicios públicos y de los recursos naturales. Esta mundialización no es un proceso puramente económico sino que engloba aspectos políticos, ideológicos, sociales, ambientales y jurídicos que tienen una incidencia negativa directa sobre el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, de los derechos de los pueblos e incluso de los derechos de los Estados.

Como se ha señalado, la organización de la sociedad internacional contemporánea descansa sobre la dominación, la discriminación, el pillaje de los recursos naturales y la imposición de un orden internacional antidemocrático. Está basada esencialmente sobre un derecho internacional que se confunde con los intereses de los países ricos y del capital privado.

El papel de los poderes públicos se ha reducido, prácticamente en todas partes, a regular jurídicamente las privatizaciones y la venta de los bienes públicos comunes a las empresas transnacionales, a gestionar las reestructuraciones industriales o agrícolas, que comportan el despido o la expulsión de empleados, obreros y campesinos. Han perdido asimismo el control de las políticas económicas, sociales y financieras. El Estado sobre todo, en tanto que actor político y social de regulación, ha perdido su papel de redistribuidor de riqueza a través de la política fiscal o las políticas de ocupación. Poco a poco, el Estado, ha quedado reducido al papel de guardián de los intereses privados y ha abandonado cualquier función social.

Se ha convertido, en un ejercicio institucional y estructural de la desviación de poder, en un agente más del proceso, dedicado exclusivamente a facilitar la mundialización capitalista, utilizando para ello, en su función adicional de gendarme, toda su capacidad coercitiva contra toda discrepancia u oposición al modelo imperante.

Y en este contexto es de lamentar que la ONU, concebida originalmente para mantener la paz y la seguridad internacionales, se haya ido convirtiendo en una pieza más de la estrategia de despliegue de este orden mundial liberal, gracias a su extrema dependencia de las potencias dominantes y en particular de los Estados Unidos, como lo demuestran numerosos documentos oficiales.

Todo ello en contradicción con el tantas veces afirmado por la Asamblea General de la ONU del derecho a la libre determinación de los pueblos, que comprende el derecho de cada uno de ellos a elegir su propio sistema político, económico, social y cultural. Y en estrecha relación con este derecho se ha afirmado la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, que comporta el derecho de cada Estado de nacionalizar o expropiar, que debe prevalecer sobre intereses privados o particulares.

La soberanía sobre los recursos naturales incluye el derecho de cada Estado de reglamentar las actividades de las empresas transnacionales en su territorio así como el de regular las inversiones y ejercer su autoridad sobre ellas. Por tanto su afirmación implica la confirmación de que estamos ante uno de los ámbitos de poder que el derecho internacional reconoce a cada Estado.

Se trata en definitiva, de saber si los Estados, o los gobiernos, tienen la voluntad política para afrontar las presiones y los problemas que la mundialización ha generado y si son capaces

de poner en práctica políticas nacionales, locales, y regionales alternativas, orientadas al desarrollo humano.

**México como paradigma de correcta integración a la economía global.**

México ha sido presentado como el modelo a seguir para una correcta integración en la economía globalizada. Desde la adhesión al GATT en 1986 hasta 2012, México ha suscrito tratados de libre comercio con 42 países, aparte de otros acuerdos con contenido comercial y 28 tratados bilaterales de inversiones. Con ello México se ha colocado en el máximo nivel de apertura para la circulación de mercancías y de capital.

Pero en este marco, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, adoptado en 1993, ocupa un lugar clave. La vecindad de los Estados Unidos y el papel estratégico que adquieren los recursos energéticos de México desde la óptica de Estados Unidos ha determinado una estrategia que, con la colaboración decidida de los distintos gobiernos de México, ha hecho posible la desarticulación y la subordinación completa de la economía de México a los intereses económicos de Estados Unidos y de sus empresas transnacionales. En el presente, las exportaciones mexicanas se destinan, en alrededor de un 83.5%, al mercado de América del Norte y más de la mitad de las importaciones que realiza provienen de esa misma región, el 51.1%.

En este punto Ciudad Juárez, donde se entrecruzan el comercio de drogas, el comercio de armas y el comercio de personas, es un espacio donde estas políticas se han hecho particularmente visibles.

Este proceso se ha articulado a través de un gran número de reformas legales y ha tenido como elementos importantes entre otros:



- a) La privatización de la industria nacional y los servicios públicos, con más de 1,300 industrias afectadas, en todos los sectores de la economía;
- b) La desregulación del mercado laboral, de los salarios y las condiciones de despido;
- c) El desmantelamiento de las organizaciones sindicales independientes y la falsificación de la negociación colectiva, basada en la promoción de un sindicalismo no independiente;
- d) La instauración del modelo maquilador como ejemplo extremo de unas condiciones de trabajo indignas: salarios de 4 dólares al día por 9 horas de trabajo, contratos de muy corto plazo, flexibilidad en las condiciones de trabajo, ausencia de defensa sindical y un acoso permanente en el lugar de trabajo;
- e) La apertura a la privatización de las tierras ejidales y comunales;
- f) La apertura comercial a la libre invasión de todo tipo de productos primarios y manufacturados, industriales y agrícolas;
- g) La eliminación de los subsidios agrícolas;
- h) La apertura a la penetración de los productos transgénicos y la nueva regulación de las semillas;
- i) La privatización de servicios públicos como la salud, especialmente el Instituto Mexicano del Seguro Social “IMSS” y el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado “ISSSTE”, aduciendo la quiebra técnica de ambas instituciones debida a sus pasivos laborales, particularmente el pago de las pensiones a los trabajadores jubilados;

- j) La tendencia a la privatización de los servicios de educación pública, mediante la puesta en marcha del Programa Nacional para el Financiamiento a la Educación Superior “PNFE”, que busca destinar 2,500 millones de pesos para créditos educativos en universidades privadas, en vez de destinar los recursos a las instituciones públicas de educación superior, pero también mediante la aplicación de la llamada Alianza para la Calidad Educativa “ACE” que reforma los lineamientos de la carrera magisterial como mecanismo de control sobre la contratación y derechos laborales de los maestros, así como para incorporar al sector empresarial en el diseño de políticas educativas a través de su participación en los llamados “consejos de participación social” y en la construcción de la infraestructura educativa.
- k) La falta de respeto a criterios de sostenibilidad en la política de usos del suelo y de urbanización, favoreciendo la concentración de la población en las ciudades sin la correspondiente previsión de los servicios necesarios;
- l) La insuficiente regulación en materia ambiental y la escasa aplicación de las normas existentes, en lo que afecta a las evaluaciones de impacto ambiental, a la puesta en marcha de actividades de explotación de los recursos naturales, a la gestión de los residuos industriales y urbanos, a la protección de las aguas, del suelo y del aire;
- m) La ausencia de una información adecuada a la población sobre los proyectos industriales o agrícolas y la ausencia de mecanismos de participación reales antes de su ejecución;
- n) El favorecimiento de la concentración de los medios de comunicación y la obstaculización de los intentos de creación de medios de comunicación independientes de los poderes económicos.

## **Impacto sobre los derechos de las personas y el medio ambiente.**

Los datos que demuestran la gravedad del impacto de estas políticas para los derechos de las personas y para el medio ambiente, procedentes de organismos nacionales e internacionales, de organizaciones sociales y de los testimonios presentados en la Audiencia del Tribunal Permanente de los Pueblos, son abrumadoras:

- La penetración masiva de las empresas transnacionales en todos los sectores de la economía, como ya se ha señalado.
- La expulsión del mercado de trabajo de empleados, trabajadores de la industria y campesinos: el desempleo alcanza, según cifras oficiales, a 2.4 millones de personas, pero estudios independientes ubican el número total de desocupados en México en 8.7 millones.
- El incremento de la pobreza: México tiene ahora 60 millones de personas por debajo del umbral de la pobreza; y de cada 4 familias campesinas, 3 son pobres.
- La destrucción del empleo, junto con la violencia, son los motivos principales de que México sea el principal exportador de migrantes: 18 millones de personas han emigrado, solamente a Estados Unidos.
- La penetración de los productos transgénicos empieza a generar la contaminación de otros cultivos y las nuevas exigencias de certificación son un ataque a los sistemas tradicionales de gestión e intercambio de las semillas, que solamente beneficia a las empresas transnacionales.

- México ha perdido su soberanía alimentaria: ahora debe importar gran parte de arroz, maíz, trigo, soya, sorgo, carne o frijol que necesita.
- En particular, el maíz, como elemento alimentario clave, intrínsecamente vinculado a la cultura de México, está gravemente amenazado por el impacto conjunto de las políticas agrícolas y comerciales.
- Los pueblos indígenas han sido particularmente afectados por este proceso, en los impactos sobre la agricultura, sobre la gestión de sus tierras y sobre el medio ambiente.
- México vive una crisis ambiental de grandes proporciones: el 70% de los ríos del país están gravemente contaminados; en 30 años se ha triplicado el número de acuíferos sobreexplotados; el país ocupa uno de los primeros lugares en pérdida de diversidad biológica y bosques; más del 80% de los residuos industriales peligrosos no reciben tratamiento adecuado y solamente el 15% de los confinamientos de residuos urbanos cumplen parcialmente con la norma ambiental.

El conjunto de medidas adoptadas y sus impactos sobre los derechos de las personas han generado, lógicamente, numerosas protestas de distintos signos y alcances. La respuesta del Estado a esta oposición marca otro de los factores clave para explicar el grado de violencia extraordinario en el que vive México. En aplicación de la doctrina de la seguridad nacional importada desde Estados Unidos, el Gobierno mexicano ha impuesto sus políticas cerrando las puertas a todo debate que tuviera en consideración puntos de vista críticos, criminalizando la discrepancia y reprimiéndola duramente en todas sus manifestaciones, con lo que ha sido el principal generador de violencia social, política y militar.

En este contexto las actuaciones de las fuerzas policiales y militares se han fundido en numerosas ocasiones con otro tipo de actores armados, vinculados al crimen organizado o a bandas paramilitares creadas desde sectores empresariales.

También se pone de manifiesto, que hay muchos otros países en todo el mundo donde existen problemas similares debido a las políticas neoliberales de sus gobiernos, por lo cual recomienda establecer vínculos con las asociaciones nacionales e internacionales y con los grupos de vigilancia de los derechos humanos que tienen una larga historia en el control del abuso de los derechos humanos y la promoción de la resistencia y las estrategias de prevención para intercambiar información y análisis que ayuden a desarrollar una resistencia más eficaz frente a la injusticia.

Pero no es sólo el caso de México, en el resto de Latinoamérica también las empresas multinacionales han invadido su territorio, en especial la inversión española, canadiense y estadounidense, que entraron aprovechando las ventajas que les dio los ajustes estructurales impuestos a estos países para pagar su deuda externa. Martín Mantxo, nos hace un relato completo sobre el particular que lo reproducimos parcialmente a continuación.

Estas grandes empresas impulsan proyectos que no sólo destruyen el medio ambiente, algunos vitales para el planeta y el cambio climático, como la amazonia, pero que además afectan a las clases más humildes rurales, especialmente a las etnias indígenas. Por un lado las empresas que construyen y gestionan estos proyectos, pero también están los bancos extranjeros que los financian.

Dentro de las empresas españolas están el BBVA que reportó el último año un 53% de beneficios provenientes de Latinoamérica, donde se ha hecho con los principales bancos desde la década de

los noventa, en muchos casos de forma fraudulenta por lo que es objeto de investigación y juicios. Otro caso es el de Iberdrola cuyos beneficios proceden de este continente en un 32%, sobre todo de México y Brasil.

Iberdrola opera en Brasil a través de la subsidiaria Neoenergía, que participa en numerosos proyectos hidroeléctricos, de embalses, una forma de producción eléctrica barata por la riqueza hídrica de ese país. El impacto ambiental y social de estos proyectos, son desastrosos. Entre la inversión que impulsa está el mega-embalse de Belo Monte, que será el segundo embalse mayor del Brasil y el tercero del mundo, ya se olvidó la lucha en los ochenta, cuando la defensa de la Amazonia era objetivo de la humanidad y la supervivencia de los pueblos indígenas. Estas luchas se reflejaron en el cabecilla Kayapó Raoni y más de 20 años después éste sigue implorando que esta empresa monstruo no se lleve a cabo, pero ahora las obras ya han comenzado. Inundará 333 kilómetros cuadrados de selva amazónica y con ella los territorios de los pueblos indígenas Arara, Juruna, Araweté, Xikrin, Asurini, Parakaná además del Kayapó. Los pueblos indígenas están manifestando su oposición contra este proyecto constantemente. En la actualidad el consorcio constructor Norte Energía se enfrenta a grandes multas por negligencia en su respeto a estos pueblos indígenas afectados.

Pero no es el único proyecto hidroeléctrico de Iberdrola con impacto contra pueblos indígenas. La Central Hidroeléctrica del Río Teles Pires, será el primero de 6 embalses que se construirán en este afluente del río Tapajós que es uno de los afluentes principales del río Amazonas. En este proyecto el principal problema ha sido la exclusión de la cuestión indígena de su informe sobre el impacto ambiental, por ello un Juez Federal paralizó su construcción el 16 de septiembre de 2013. También afecta al conjunto de rápidos y cascadas de Sete Quedas de gran valor Cultural, religioso y arqueológico para los pueblos Kayabi, Apiaká y Munduruku. La

Central Hidroeléctrica Bajo Iguazú en la que Neoenergía participa con el 70% también afectará a unas 700,000 personas que no recibirán ningún tipo de indemnización.

Otro de los proyectos polémicos de Latinoamérica son los parques eólicos del istmo de Tehuantepec de Oaxaca, México, donde se van a instalar 3,000 aerogeneradores despojando las tierras indígenas, tierras ejidales o comunales, las tierras de los pueblos Hontal, Huave, Ikoots, Mixe, Zoque y Zapoteco. Allí han desarrollado sus proyectos Iberdrola y su filial Gamesa. Iberdrola tiene allí los parques de La Venta II y III y La Ventosa. El BBVA también ha financiado a éstas y también los parques de Acciona, Oaxaca II y Oaxaca IV.

BBVA ha financiado la mina de Yanacocha que afecta directamente a la comunidad Quechua. En el 2012 financió a las empresas transnacionales: Total y Repsol, Kinder Morgan y también el Oleoducto Bicentenario de Colombia y el gasoducto de Camisea, este último afectando a los pueblos indígenas: Machiguengas Camaná, Mayapo y Puerto Huallana. BBVA financió a Kinder Morgan, la mayor empresa de oleoductos de Estados Unidos, transportando ahora petróleo de arenas bituminosas y también con varios derrames en su currículum, el último el 13 de junio de 2013. Entre sus damnificados se encuentran los pueblos Tsleil Wuatuth y Skwah en Canadá y el Cherokee en los Estados Unidos. Indirectamente financia la represa de El Zopotillo en México de FCC que afecta a comunidades Temacapulín, Acasico y Palmarejo.

Los pueblos indígenas son las primeras víctimas de grandes infraestructuras y de la actividad extractiva de recursos que se acelera con compañías transnacionales apareciendo por doquier, sin miramientos con comunidades y hábitats. Once personas, entre ellas varios niños, fueron asesinadas este 7 de septiembre de 2013 en las comunidades Maya kakchiquel de Nacahuil, que se

opone a la mina El Tambor. La minería a cielo abierto es un cáncer en la geología y ecología americana y de los pueblos indígenas; el proyecto minero El Morro afecta a comunidades indígenas en Chile, el de Yanacocha y los nuevos proyectos como La Conga ampliamente contestados en Perú; el que afecta al pueblo Wixárica en México: Universo y La Maroma de Revolution Resources y Grupo Minero Frisco con 78 concesiones en su territorio, también para Agronegocios y que consiguieron paralizar en los tribunales el pasado septiembre de 2013, el de Sipakapa en Guatemala; el de carbón de Perijá, Venezuela, con el pueblo Yukpa y que provocó el asesinato del líder Sabino Romero del 3 de marzo de 2013; el caso del pueblo Tolupan de Honduras que veían a 3 miembros asesinados mientras protestaban por la deforestación causada por un empresa minera recientemente licitada en su territorio el 25 de agosto; el del pueblo Tahltan de Canadá cuyas tierras fueron arrebatadas para la extracción de carbón, por las empresas Fortune Minerals Limited; y el Oglala Lakota de Estados Unidos, donde se oponen a otra mina: Otter Creek, extractora de carbón en su territorio; así como el pueblo Navajo en cuyo territorio de Arizona, Nuevo México y Utah, se encuentran más de 1,000 minas de uranio, sufriendo el despojo de su territorio y el efecto de la minería a la cual se suma la radiación.

También está el caso del pueblo Wao –huaorani- de la amazonia ecuatoriana víctimas de Repsol y otras petroleras; de los pueblos no contactados Tagaeri y Taromenane, amenazados para licitar el bloque ITT en el parque Yasuni; del pueblo Kichwa de Sarayaku y de Sani Isla amenazados por más prospecciones; del pueblo Achuar, del Nahua en Perú, lentamente exterminados; o del pueblo Awajún-Wampi, y de todos aquellos que se alzaron en Bagua contra la introducción de las petroleras en su territorio y fueron masacrados en 2010; del pueblo Mapuche de Loma Lata en Argentina; del pueblo U'wa en Colombia; el caso de indígenas yuracares, mojeñas y chimanes del territorio indígena Isiboro Sucure –TIPNIS- amenazados por la construcción de una



autopista; del pueblo Mapuche, desalojados y afectados por las represas Ralco en Chile y los proyectos en elk Baker y Pascua en Argentina; en Patagonia, por los represas de El Chocón, Alicurá, Piedra del Águila y Pichi Picún Leufu; del pueblo indígena Ngöbe-Buglé de Panamá, afectados por el embalse Barro Blanco y cuyo cabecilla Onésimo Rodríguez asesinado el 22 de marzo de este año; el pueblo Maya Q'eqchi de Guatemala amenazados por Hidro Santa Rita de cuya comunidad dos niños eran asesinados en un ataque por paramilitares de esa compañía; las poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia, Ecuador, Honduras y Guatemala, que se enfrentan al avance de los monocultivos de palma africana; de Paraguay, Argentina y Brasil con la soja, eucalipto, etc.

En Brasil comunidades del pueblo Guarani-Kaiowá de Mato Grosso, que anunciaron el suicidio colectivo de 170 personas si eran despojados de su tierra ancestral y de su cementerio, para plantaciones de caña de azúcar y soja. O de los nuevos sumideros de carbono, monocultivos planteados como fórmula de absorción de los gases de efecto invernadero para contrarrestar las emisiones de gases producidos por el norte, que afecta al pueblo Quilomba y a la que se oponen la Coordinadora de Pueblos del Amazonas "COICA", que agrupa a naciones indígenas de nueve países latinoamericanos.

Muchos pueblos se oponen a esta expoliación, al genocidio y a este ecocidio y sus consecuencias son trágicas. Sin duda Colombia es el país de mayor incidencia, represión e inmunidad para las empresas multinacionales represoras y asesinas. El 26 de septiembre fue asesinado el activista Nelson Giraldo, líder del Movimiento Ríos Vivos Antioquía, que se oponía a la construcción del embalse Hidroituango y el 30 era asesinada en el Cauca, Colombia, Adelinda Gómez Gaviria, activista contra la minería ilegal y transnacional. También el caso de Sandra Cuellar, ecologistas desaparecida desde el 2011. En Brasil donde

Amnistía Internacional denunció el asesinato de 20 ecologistas entre 2011 y 2012. En junio de 2013 fue asesinado un ecologista español, Gonzalo Alons en este país. En junio era asesinado también un ecologista en Costa Rica. El 19 de marzo de 2013 eran asesinados por la policía dos jóvenes en el Perú, en el conflicto que la minera del Consorcio Minero Horizonte, ha provocado en Parcoy. En Honduras también el activista contra los embalses, Berta Cáceres fue encarcelada, que es dirigente del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras y el 15 de junio asesinaron a Tomás García, opositor del mismo proyecto hidroeléctrico, Agua Zarca.

La economía mundial siempre ha demandado de los países latinoamericanos, la explotación de sus materias primas, como la explotación de sus recursos minerales, en donde muchos países como: Guatemala, Honduras, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, etc., que recurren a la explotación de sus recursos minerales, como un mecanismo de generación de actividad económica que beneficie su crecimiento, y para ello han facilitado la inversión extranjera en forma indiscriminada, sin las regulaciones adecuadas que beneficien realmente a sus países, que hasta el momento han demostrado una incapacidad para proteger y promover los derechos de su población, dejando de manifiesto y evidente el desequilibrio entre el poder de las empresas multinacionales y los gobiernos, beneficiando más a estas empresas que al país y sus ciudadanos.

### **La Situación en la Región Centroamericana.**

La región centroamericana por la debilidad de sus pequeños Estados, es muy vulnerable a los planes ambiciosos de las empresas multinacionales, donde es constante la injerencia de éstas en la soberanía nacional de los recursos naturales.

Oscar Barboza Lizano, biólogo tropical y miembro de AUNA/ Costa Rica, firme defensor latinoamericano, pone de manifiesto sobre las intenciones reales que se encubrían en la realización del Congreso de Biología Tropical, realizado en junio de 2013 en San José de Costa Rica, llamado “Las Nuevas fronteras en biología tropical para los próximos 50 años”, evento que reunió a 900 investigadores de 53 países, y estuvo organizado por la “Association for tropical Biology & Conservation –ATBC- y la “Organization for Tropical Studies” –OTS-, ambas organizaciones no gubernamentales.

Dicho congreso tenía aparentemente la intención de dictar las directrices de las líneas de investigación en la biología tropical para más de la mitad del siglo XXI. Al respecto Barbosa Lizano, acota que desgraciadamente, éstas seguirán marcadas por el negocio mundial y transnacional de la naturaleza, ya que el diálogo de los participantes se centró en **“las medidas para la conservación de los ecosistemas con el fin de que éstos sigan brindando servicios como Biodiversidad para la seguridad alimentaria e insumos para la industria médica.”**

Según él, la biodiversidad es una riqueza explotable, sobre la cual se cierne la geoestrategia y la geopolítica, donde existe un interés por monopolizar el conocimiento sobre la biodiversidad y almacenar bancos de germoplasma, que es donde se almacena y conserva la variabilidad genética, representada por células germinales, semillas o especies de animales que poseen un uso aprovechable para la humanidad.

Para lograr estos objetivos, las multinacionales y las metrópolis, que representan los intereses del capital, han montado dos líneas de acción.

- La primera consiste en la construcción de un sistema de bioprospección mundial constituido por las empresas multinacionales, Estados, instituciones de investigación (ONGs y Estados nacionales).

- La segunda es “un sistema mundial de protección de la propiedad intelectual que penetre las oficinas de patentes nacionales y que permita hacer válida la propiedad privada”.

Los proyectos de bioprospección permiten explotar y seleccionar la diversidad biológica con la finalidad de hallar recursos genéticos y bioquímicos comercialmente valiosos, con el fin de patentarlos, lo que en 1993, Pat Money llamó Biopiratería y que se entiende como: la utilización de los sistemas de propiedad intelectual para legitimar la propiedad y el control exclusivo de conocimientos y recursos biológicos sin reconocimiento, recompensa o protección de las contribuciones de las comunidades indígenas y campesinas, ni a los Estados tropicales. Delgado Ramos afirma que la biopiratería no es una conceptualización sólo analítica sino también política, es un mecanismo de enriquecimiento capitalista de acciones ecologicidas y antítesis de la sostenibilidad.

Para la catedrática costarricense, Silvia Rodríguez, existen dos tipos de bioprospección que se asocian a los actores sociales, entre estos tipos están: la bioprospección al azar e intencional, y la bioprospección etnobotánica, la cual según esta autora, representa para muchos el método más efectivo, para encontrar con mayor facilidad los principios activos que generarían un fármaco potencialmente rentable o la obtención de moléculas para la generación de alimentos transgénicos igualmente rentables y perjudiciales.

En Guatemala, según investigaciones de Johanna Barrios se ha demostrado que la actividad minera, ya sea a cielo abierto o subterráneo, tiene un fuerte impacto social, especialmente en las comunidades directamente afectadas en las áreas de exploración y explotación. La industria minera genera cambios en el estilo de vida de los pobladores y la población pierde en

la mayoría de los casos, sus medios de subsistencia por la tala de árboles y los cambios en el ecosistema; la operación de la industria altera la tradición de las comunidades y los habitantes tienen que adaptarse a las nuevas condiciones. Según la autora, en algunos casos, el impacto es aún más fuerte porque la minera compra sus casas y sus parcelas, y esto desencadena conflictos sociales y división entre la población, porque algunos están a favor y otros no.

El impacto social de la industria minera también se manifiesta por los efectos que ésta tiene sobre el medio ambiente y lo que ello representa para las comunidades; no sólo por la degradación de la tierra y la naturaleza, sino también por la contaminación de los afluentes de agua y los riesgos para la salud humana. Es decir, las comunidades sufren un efecto directo causado por este tipo de industria: destrucción de la vegetación, de los suelos, gestión de residuos, contaminación y uso del agua que pertenece a los pueblos, además los elementos tóxicos producen enfermedades en la piel, cefaleas constantes, intoxicación de la sangre debido al plomo, enfermedades respiratorias provocadas por el excesivo polvo, afectando a toda la población. En Guatemala en particular, las mujeres se ven afectadas, dado que tienen que buscar agua potable en lugares más lejanos, por el impacto negativo en la reducción de agua, y porque culturalmente son las responsables de velar por la salud familiar.

En respuesta a este panorama, las comunidades se han organizado para resistir el avance de la minería en Guatemala, pero esto ha generado una respuesta negligente o represiva del Estado que ha conducido a la violencia y la criminalización contra los dirigentes comunitarios. Pese a la resistencia de las comunidades, la actividad minera sigue adelante impulsadas por el Estado.

La minería, ya sea a cielo abierto o subterráneo ha generado un rechazo y oposición por sus impactos negativos, no sólo en Guatemala, sino en México, Colombia, Ecuador, República Democrática del Congo, Sudán, etc.

Según la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales “FLACSO”, en su investigación de la minería en Guatemala, que abarca el período de 2003-2011, consigna que en este lapso de tiempo se realizaron 58 consultas populares de buena fe en ocho departamentos, donde participaron más de un millón y medio de personas; y todos ellos expresaron su desacuerdo ante la instalación de proyectos mineros en sus comunidades. De todas estas consultas, ninguna ha sido vinculante. La pasividad del Estado ha provocado más de 4,685 protestas organizadas por las comunidades del área rural, entre éstas sobresalen las de San José del Golfo del departamento de Guatemala, San Miguel Ixtahuacán en el departamento de San Marcos, San Rafael Las Flores en el departamento de Santa Rosa, y en Cerro Blanco del departamento de Jutiapa.

Por otro lado, el Estado de Guatemala es débil en el control de la industria extractiva, pero muy eficiente para otorgar licencias de exploración y explotación. Hasta octubre de 2010 el Estado había otorgado 122 licencias de exploración y explotación minera.

El respeto a las consultas populares de buena fe, el proceso de democratización de un país y el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos han sido los principales violentados en Guatemala a causa de un Estado con una legislación débil y contradictoria en el tema de la minería.

## **CONCLUSIÓN.**

El análisis anterior de los hechos, ponen de manifiesto que las empresas multinacionales y/o transnacionales, a través de sus prácticas monopólicas mundiales, han instituido en los países en desarrollo el neocolonialismo financiero y que por medio de la inversión extranjera están saqueando y espoliando las riquezas de los recursos naturales dejando más empobrecidos a los pueblos. La extracción del oro, plata, platino, níquel, etc.; al igual que el petróleo y la construcción de grandes obras de embalses de agua para la generación de energía eléctrica son uno de sus objetivos, habiéndose iniciado la penetración con la compra de bancos, financieras, aseguradoras y toda actividad que es necesaria para implementar este nuevo aspecto de agresión capitalista, incluso con la complacencia y apoyo del Estado, que no le interesa la agresión que estas empresas están cometiendo con la población rural.

Naturalmente, los países más beneficiados con estas políticas son principalmente, las empresas de Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Japón, la Unión Europea, y hasta España en Latinoamérica, que vienen a explotar nuevamente a sus ex colonias. La estrategia de este tipo de neocolonialismo, fue propiciado por la implementación del neoliberalismo económico en instrumentos como “El Consenso de Washington”, los que a pesar del fracaso tantas veces comprobado en la crisis financiera mundial, que se padece en todo el mundo desde 2008, ha dejado estructurado su marco político, económico y social a través de Estados minimizados, privatización de las empresas públicas, la flexibilización financiera y laboral, la minimización de la atención del Estado en la salud, educación y demás servicios sociales; políticas que en forma incomprensible se siguen aplicando inclusive en los países de Europa que están en crisis donde se ha destruido todo el marco de políticas que se implementaron en el Estado del Bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Klaus Werner y Hans Weiss, “El Libro Negro de las Marcas”, (2003), pág. 18.
2. Mario Sosa, “Autoridades de pueblos indígenas ante el modelo extractivista y racista”, Artículo de prensa del 14 de agosto de 2013.
3. Simona V. Yagenova, “Guatemala: 10 apuntes sobre la coyuntura actual”, Artículo de prensa del 25 de julio d 2013.
4. Katuska Elimar Duque B., “Origen y causas de la evolución de las empresas multinacionales”, [www. Gestiopolis.com](http://www.Gestiopolis.com)
5. Arturo Van den Eyne, “El Poder de las Multinacionales”, Artículo de prensa de La Opinión Pública.
6. IAR-Noticias, “El Verdadero Poder que mueve los hilos del planeta”, Arturo Van den Eynde, Artículo del 9 de mayo de 2005.
7. Alfredo Jalife-Rahme, “Se revela la identidad de la plutocracia bancaria”, Artículo de prensa del 23 de octubre de 2011.
8. BBC-Mundo, “Inversión extranjera: ¿Bendición o maldición?”, Artículo de prensa del 7 de mayo de 2013.
9. Tribunal Permanente de los Pueblos, Capítulo México, “El despojo y depredación de México”, Acusación General de la Sociedad Civil ante el TPP, Documento presentado en la Audiencia de 27-29 de mayo de 2012, en Ciudad Juárez, Chihuahua.



10. Tribunal Permanente de los Pueblos “TPP”, Capítulo México, Dictamen de la Audiencia General Introductoria, de Ciudad Juárez, Chihuahua de mayo 2012.
11. Silvia Ribeiro, “Un tribunal para los pueblos del maíz”, Artículo de prensa “La Jornada” del 23 de octubre 2011.
12. Oscar Barbosa Lizano, “La biología tropical como método de injerencia en la soberanía nacional de los Recursos Naturales”, Artículo de prensa del 7 de julio de 2013.
13. Martín Mantxo, “Otro 12 de octubre: ¡el ecocidio y genocidio continúan!”, Artículo de prensa del 13 de octubre de 2013.
14. Johanna Barrios, “Actividad minera en Guatemala”, Artículo de prensa del 16 de julio de 2013.



# **EVALUACIÓN DEL COMERCIO EN GUATEMALA A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL CAFTA-DR**

*Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez<sup>1</sup>*

## **I. INTRODUCCIÓN.**

Como es de nuestro conocimiento y a partir de que dio inicio el Proceso Neoliberal y la Corriente Globalizadora que contempla entre sus Pilares:

- Políticas Monetarias Restrictivas.
- Política Fiscal restrictiva.
- Liberalización Comercial
- Desregulación.
- Privatización.

Y además de estos pilares y/o políticas, el Neoliberalismo y la Globalización se caracterizan por limitar la participación del Estado y estar dirigidos por las grandes empresas capitalistas. Esto dio lugar a que los distintos bloques económicos y sociedades del mundo se vieran inmersos en dichas corrientes; por lo tanto sus sectores económico, político, social, financiero y comercial se han venido impactando, por los cambios que impone consigo la Globalización que de la mano con el Neoliberalismo reporta ventajas para las grandes empresas capitalistas y transnacionales y por supuesto también para los países que por su elevado grado de desarrollo, trabajan de común acuerdo con éstas; mientras que para los países en vías de desarrollo o subdesarrollados ha significado la intensificación de su pobreza y extrema pobreza; así como el aprovechamiento y saqueo de sus riquezas de parte

---

<sup>1</sup> Exinvestigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

de los países hegemónicos y de los “Inversionistas” que llegan a nuestros países para explotar nuestras riquezas naturales, la mano de obra barata y todo el potencial que encuentren a su paso por los países subdesarrollados, con la complicidad de los Gobiernos de turno y la ignorancia e indiferencia de nuestras poblaciones. En nombre entonces de la Globalización y amparados en el pilar de la liberalización Comercial, el importante Renglón del Sector Externo como es el Comercio, se vio dominado por la formación de Bloques de países, que interesados en ampliar su mercado de exportaciones, incrementar sus inversiones, posicionar mejor su tecnología, aprovechar la mano de obra barata que ofrecen los países en vías de desarrollo y explotar al máximo las riquezas, ventajas competitivas y potencialidades de los países a los cuales incursionan; se preocuparon de la suscripción de Tratados de Libre Comercio, tanto en forma Bilateral como Multilateral y fue así como Guatemala a partir de los años 90, no pudo permanecer al margen ante esta avalancha de intereses; tanto de los países hegemónicos, como de las grandes empresas capitalistas, por lo que se vio inmersa en el contexto del Proceso Neoliberal y la Globalización, de manera que cada uno de los pilares de estas corrientes impactaron en nuestra economía y la Apertura Comercial principió a tocar nuestras puertas con los Tratados de Libre Comercio, siendo por supuesto uno de los primeros interesados la potencia del norte Estados Unidos, no sólo por tratarse de un país del cual dependemos en muchos aspectos en el campo político, social y económico; sino además por tratarse de Nuestro Principal Socio Comercial, tanto para Guatemala, como para el Istmo Centroamericano. Estados Unidos queriendo aprovechar dicha apertura comercial no solamente con Centroamérica, incluyó en su propuesta a República Dominicana, como una puerta importante para ampliar su mercado de exportaciones hacia la Comunidad del Caribe.

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana: CAFTA-DR (Por sus siglas en inglés) fue suscrito el 5 de agosto del 2004, y entró en vigencia oficial

el 6 de Septiembre del 2005, que fuera ratificado por el Congreso de la República, por medio de la RESOLUCIÓN NÚMERO 357-05; pero la adecuación e implementación de los Textos Jurídicos del Tratado se realizó en el 2006; de manera que con el Decreto Número 11 de fecha 1 de julio 2006 del Congreso de la República se promulgaron dichas Reformas Legales, para la implementación total del Tratado de Libre Comercio CAFTA-RD; entre los Estados Unidos, Centro América y República Dominicana. Este Decreto avala el contenido general del Tratado Multilateral; existiendo los Protocolos Bilaterales de cada país en particular con el Principal Socio Comercial: Estados Unidos, que contienen las particularidades y condiciones que cada Parte establece, para poder realizar el intercambio comercial de sus productos y servicios, sin excluir las exigencias que este último país requiere de cada miembro integrante del Tratado para que dicha Apertura Comercial se esté realizando.

Como todo proceso que se inicia y va avanzando en el tiempo, es necesario hacer memoria de cómo iniciaron sus planteamientos, así también evaluar el comportamiento del fenómeno, con el paso de los años, considerando en qué medida y hasta dónde la relación comercial entre Guatemala y Estados Unidos ha mejorado y sobre todo cual ha sido el impacto de esta interrelación, sobre el aumento del flujo comercial, el crecimiento de la inversión extranjera, hasta donde ha contribuido con la creación de empleo e incremento de la recaudación tributaria (entre otras); de tal manera que al impactar sobre estas variables, se debe medir el comportamiento del proceso de crecimiento y desarrollo de Guatemala; para corroborar si en el país, se han dado mejoras en las condiciones de vida de nuestra población. No abarcamos los siete años que han transcurrido, sino solamente circunscribimos el análisis y la evaluación a un trienio, al período comprendido del año 2007-2009, comparativamente con los años anteriores de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio.

## II. ANTECEDENTES.

En el período previo a la suscripción del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR (Por sus siglas en inglés), podemos hacer un análisis retrospectivo hasta los años 80; porque desde entonces Guatemala ya traía una tendencia de apertura comercial, la que se intensificó cuando nuestro país se adhiere al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que ocurrió en 1991; este fenómeno se da también en lo que se refiere al Trato Preferencial, pues Guatemala, como el resto de países del Caribe se beneficiaron desde 1984 con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), por medio de la cual Estados Unidos otorgó tratos arancelarios preferenciales, para muchos de los productos exportables de Centroamérica y del Caribe; pero los tratos preferenciales otorgados por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, no contenían todos los aspectos que ahora se toman en cuenta en un Tratado de Libre Comercio; aún cuando la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) fue modificada en 1994 por la Ley de Expansión de la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (ICC. II), que introdujo mejoras al programa de beneficios y por otra parte le otorgó un carácter permanente. Se siguieron haciendo modificaciones a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y en el año 2000, se amplió la cobertura a algunos productos, entre los que cuentan textiles; tomando en consideración el ya existente Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA), se equiparó con este Tratado la situación arancelaria de ciertos productos, como el atún enlatado, el calzado y otros productos de cuero. Es importante señalar además que al poner en vigencia estas modificaciones, se estableció como fecha para finalizar con las preferencias arancelarias el 30 de septiembre del 2008 o la fecha en la que entrara en vigencia el Área de Libre Comercio de las América (ALCA); o se suscribiera un Tratado de Libre Comercio en el que participara Estados Unidos y los países incluidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), pero para Centroamérica y el Caribe la continuidad de dicha

iniciativa se convirtió en una condición para la suscripción del TLC CAFTA-DR, de parte de Estados Unidos, que afirmaba que si el Pacto Comercial no se suscribía, serían suspendidas para el Istmo Centroamericano y para República Dominicana las preferencias arancelarias contenidas en la Iniciativa (ICC). Un dato relevante es que con la Iniciativa de la Cuenta del Caribe se le permitía a Guatemala exportar, libre de impuestos el equivalente a un 30.66% de su universo arancelario; representado por 3,262 fracciones arancelarias; que en ese entonces abarcaba casi el total de productos que nuestro país enviaba a Estados Unidos; incluyendo productos básicos de la agro-exportación como es el café y el banano; mientras que en el caso del petróleo y metales preciosos, los derechos arancelarios si se pagaban aplicando porcentajes bastante bajos y por lo mismo se les daba más que nada un carácter simbólico. Veremos entonces más adelante cómo se ha venido presentando esta interrelación comercial antes y después de que entrara en Vigencia el Tratado de Libre Comercio (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), considerando por supuesto la relación bilateral Guatemala – Estados Unidos de América.

Ante la llegada del Neoliberalismo y la Globalización, que fue tomando auge cada vez más y aprovechando el Pilar de la Apertura Comercial el Presidente Estadounidense George W. Bush, el 16 de enero del 2002 anunció la disposición y el interés de su país, de negociar un Tratado de Libre Comercio con Centro América y como siempre en el medio nacional se principiaron a crear muchas expectativas en cuanto a las oportunidades de ampliar el mercado de exportaciones de bienes y servicios, para nuestro país, como también se pensó que este Pacto Comercial daría lugar a un gran incremento en las inversiones extranjeras en Guatemala; lo que suponía muy buenas oportunidades de crecimiento y desarrollo para el país, oportunidades de empleo y mejoras en las condiciones de vida de la población; dada la forma tan convincente que Estados Unidos presentaba el proyecto; planteando dentro de estas ventajas, aspectos como los siguientes:

- Que el Tratado de Libre Comercio de Guatemala con Estados Unidos beneficiaría mucho a nuestro país, dado que este país del Norte representa la primera economía del mundo y es el Principal Socio Comercial nuestro.
- El TLC abriría oportunidades para la producción guatemalteca, ante el libre acceso a un mercado de 80 millones de consumidores, con un logro sin precedentes que permitiría mejorar e incrementar nuestras exportaciones, atraer inversiones, crear mejores oportunidades de empleo y elevar el nivel de crecimiento y desarrollo económico de Guatemala.
- Se facilitaría el comercio y la inversión al eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias y todo tipo de impuesto a los productos y servicios que se comerciaran.
- Se beneficiaría a los consumidores quienes tendrían la oportunidad de comprar productos importados a precios competitivos. (Entre otros).

En la presente evaluación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Guatemala no sólo se busca analizar cómo variaron las cifras durante los tres años considerados; sino además determinar en qué medida se lograron las ventajas planteadas por la Potencia del Norte y también hasta qué nivel se han ido alcanzando los objetivos que dicho Pacto Comercial pretendía, entre los cuales encontramos los de carácter general:

- Estimular la expansión y el comercio entre las Partes.
- Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las partes.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversiones, en los territorios de las Partes.
- Proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en cada parte.



- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.
- Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral; dirigida a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado. (Entre otros).

No menos importantes resultan los objetivos específicos, porque éstos se refieren directamente al Protocolo Bilateral con Guatemala, por lo que conviene analizar hasta dónde se han alcanzado, ya que son los que en forma más directa favorecen a los países y consecuentemente a las poblaciones de los mismos, en sí tenemos que el TLC CAFTA-DR, estableció entre sus objetivos específicos:

- Impulsar el desarrollo económico y social de Guatemala, por medio de la liberalización comercial alcanzada hasta el momento, promover la continuación de dicho proceso y luchar porque los logros conseguidos en cada período no se detengan sino continúen y vayan en aumento.
- Normar el comercio de bienes y servicios, respaldados por reglas claras, transparentes y estables.
- Establecer mecanismos que eviten la aplicación de medidas unilaterales y discrecionales, que afecten los flujos comerciales.
- Crear un marco jurídico estable para promover y desarrollar las inversiones.

Los anteriores son objetivos muy generales del Protocolo de Guatemala con Estados Unidos; pero no debemos olvidar que el Tratado de Libre Comercio está integrado por Capítulos y en cada uno de ellos se busca alcanzar logros importantes que beneficien a las Partes; pero dadas las marcadas asimetrías entre ambos países, resulta interesante ver hasta dónde Guatemala en sus limitaciones y desventajas, está logrando o ha logrado los mejores resultados de este intercambio comercial. Es

indispensable enumerar algunas de las asimetrías más evidentes entre Estados Unidos y Guatemala, que aplican también para el resto de Centro América y para República Dominicana, para entender más claramente en qué condiciones nos enfrentamos, en esta interrelación comercial con la Potencia del Norte:

- Subsidios a la producción por parte de Estados Unidos (cuya discusión no fue admitida por ese país en las negociaciones).
- Diferencia en tecnología y consecuentemente en productividad.
- Multiplicidad de servicios con los que cuentan los productores estadounidenses.
- Programas gubernamentales de apoyo para sanidad y protección ambiental.
- Asistencia técnica y financiera.
- Desarrollo desigual de los canales de distribución.

Todas estas asimetrías nos dan un alto grado de desventaja en la competencia comercial y por supuesto tienen también una fuerte repercusión sobre los resultados e impactos positivos que se logren alcanzar en nuestras economías.

### III. COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO DE GUATEMALA, EN SU RELACIÓN COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS.

Guatemala siempre ha mantenido una relación comercial fuerte con Estados Unidos, tanto antes de la suscripción del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR (por sus siglas en inglés), como después de que se consolidara dicho Pacto, al nivel que podemos afirmar que existe una dependencia comercial con esta potencia del norte y juntamente con el resto de Centroamérica: constituyen los dos socios comerciales más importantes para nuestro país.

Aún cuando en el presente análisis circunscribimos el estudio al trienio 2007-2009, es importante tener un panorama general, de cómo se comportó el comercio en los inicios de la

suscripción del Tratado de Libre Comercio y para ello tenemos que centrarnos en las dos operaciones fundamentales de la interrelación comercial entre dos o más países: las Importaciones y las Exportaciones, variables que nos darán por supuesto, algunas indicaciones de la situación de la economía del país. Si regresamos al período previo a la Suscripción del TLC: CAFTA-DR durante el 2002-2003 y de acuerdo con la información proporcionada por el Banco de Guatemala (BANGUAT), encontramos que los niveles de Importaciones y Exportaciones se mantuvieron constantes; pero en el caso específico de nuestro país nos fue proporcionado el período julio 2002 - abril 2003 en el cual encontramos porcentajes superiores de participación de Estados Unidos en el comercio total de Guatemala, comparado con el resto del mundo, que nos reporta un 55% en la integración de las Exportaciones totales de Estados Unidos a nuestro país, y en las importaciones un 42%; mientras que el resto del mundo, incluyendo Centro América, sólo reporta un 45% en la integración del total de las exportaciones a Guatemala y en las importaciones un 58% esto en el período analizado entre el 2002 y 2003; previo a la suscripción del TLC: CAFTA\_DR; pero en el período 2006-2007, luego de la suscripción del TLC: CAFTA-DR los porcentajes de participación de Estados Unidos en el Comercio Total de Guatemala tienden a disminuir en las exportaciones alcanzando sólo un 46%; y en las importaciones sólo un 34% mientras el resto del mundo participó en la integración del comercio total de Guatemala en las Exportaciones con un 54% y en las importaciones con un 66%; porcentajes que nos indican en ambas operaciones que Estados Unidos estaba comerciando más fuertemente con Guatemala durante el período 2002-2003; antes de la suscripción del TLC, disminuyendo considerablemente en el periodo 2006-2007, que ya se había suscrito y se encontraba vigente el TLC CAFTA-DR lo que nos hace inferir que a raíz de la Suscripción del Tratado de Libre Comercio, no sólo de Guatemala con Estados Unidos; sino también con el resto de Centroamérica y República Dominicana; otros países del Planeta se pusieron en alerta interesándose

mucho en nuestro Istmo y especialmente en Guatemala, para poder incrementar su nivel de comercialización; como lo muestran estas pequeñas estadísticas reportadas anteriormente; países entre los que encontramos la República Popular China; así nos lo muestra la variación en los porcentajes. Cuando comparamos las exportaciones e importaciones del resto del mundo, tenemos que China representa el 4% de las exportaciones y el 9.7% de las importaciones, durante el primer semestre del 2007, mientras que en la década anterior ambas variables eran menores del 1%.

Los restantes países de Centroamérica que también son importantes en el Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR; y además son socios comerciales de peso para Guatemala, juntamente con Estados Unidos; han mantenido un flujo comercial constante con nuestro país, siendo El Salvador el más importante en este aspecto como socio comercial centroamericano para Guatemala.

Comparando entonces los datos de este pequeño período analizado y por la realidad comercial de Guatemala, podemos afirmar que Estados Unidos sigue siendo como país el socio comercial más importante de Guatemala, tanto en importaciones como en exportaciones, pero si dicha importancia la comparamos relativamente con los países del resto del mundo, vemos que la misma ha disminuido, porque ahora muchos más países se han interesado no sólo en intensificar las relaciones comerciales con nuestro país; sino además por la suscripción de Tratados de Libre Comercio; aprovechando la Apertura Comercial que contempla entre sus Pilares el Proceso Neoliberal y la Globalización. Por supuesto que el éxito que pueda tener no sólo Guatemala, sino todo el Istmo Centroamericano en su relación comercial con Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio: CAFTA-DR dependerá de muchos factores; así lo han afirmado inclusive Organismos Internacionales, como es el caso del Banco Mundial que señala: “Que la magnitud de estos efectos positivos y la forma en que están distribuidos entre las economías nacionales de la América Central, dependerá principalmente de

la capacidad de cada país de aprovechar las oportunidades que ofrece el acuerdo, especialmente porque los beneficios del comercio exterior dependen de la habilidad que tiene cada economía para cambiar sus patrones de producción y empleo y adoptar tecnologías extranjeras. Para ser más precisos la evidencia sugiere que las reformas institucionales y las inversiones públicas en innovación e infraestructura afectaran a la magnitud de los impactos de las inversiones extranjeras directas, la transferencia de tecnología y el comercio internacional<sup>2</sup>. El Banco Mundial en sus afirmaciones puede decirse que considera sólo en forma parcial las razones que den lugar a que los impactos del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR sean exitosos o no; sin tomar en cuenta las grandes asimetrías que existen entre el Istmo Centroamericano y la Potencia del Norte Estados Unidos; otra situación importante es también el grado de dependencia, ya no digamos en forma Bilateral, como es el caso de cada país en particular y en este específico de Guatemala; que son condiciones que los países hegemónicos deben tomar en cuenta y dar especial atención y cumplimiento a los Tratos Preferenciales, como también a los Programas de Cooperación que se incluyen en los Tratados; por lo tanto es indispensable que se cumpla y respete de ambas partes todo lo establecido en la normativa del Pacto Comercial, sin olvidar que uno de los principios fundamentales que estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), en su defensa a la Apertura Comercial, fue que se cooperara de manera efectiva de parte de los países desarrollados, para impulsar el crecimiento y desarrollo de las naciones en vías de desarrollo.

#### IV. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EN GUATEMALA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA SUSCRIPCIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CAFTA-DR.

La condición del comercio de Guatemala con Estados Unidos, tanto antes de la suscripción del TLC CAFTA-DR, como durante el primer año de vigencia de éste ha estado marcada por

2 Banco Mundial. Los Efectos Económicos del CAFTA-RD. Más arte que ciencia, Capítulo IV Mayo 2005.

un Déficit Comercial, lo que indica que siempre Importamos más de lo que logramos Exportar y esto por supuesto representa una desventaja seria para nuestro país; pues la diferencia entre estas dos Variables importantes del Comercio es un indicador de las condiciones en que se encuentra nuestra Balanza Comercial, con uno de los Principales Socios Comerciales, la que para nadie es un secreto que la misma ha sido y es deficitaria, dada las marcadas diferencias en desarrollo, crecimiento, capacidad productiva y competitiva de los dos países y en nuestro caso particular cuenta la dependencia en todos los sectores de la vida económica, que tenemos de esta potencia del norte.

Si iniciamos la evaluación del impacto que el CAFTA-DR ha tenido sobre el Comercio de Guatemala desde el primer año de su vigencia, debemos considerar muchos aspectos que influyen en la actividad comercial y no solamente el proceso de eliminación de Barreras Arancelarias, como es la desgravación que se está realizando gradualmente; así como también la supresión de Barreras No Arancelarias que entorpecen el comercio; se deben considerar otras variables igualmente importantes entre las cuales podemos citar: El Clima de negocios, la competitividad del país, su nivel de productividad, el marco Institucional, que debe tomar en cuenta la seguridad ciudadana, la certeza jurídica, la independencia en la toma de decisiones, el adecuado funcionamiento de cada uno de sus componentes de manera que las Instituciones que lo integran, trabajen con eficiencia, eficacia y sobre todo con transparencia; elementos entre otras que facilitarán no sólo que se lleve a cabo una positiva interrelación comercial, sino además se alcancen logros tal y como los enunció el Ministerio de Economía (MINECO), al justificar la negociación, firma y ratificación del Tratado de Libre Comercio<sup>3</sup>: que enumeró todas las ventajas del TLC para nuestro país.

- Servirá como Instrumento, para impulsar el desarrollo económico y social de Guatemala.

<sup>3</sup> Ministerio de Economía (2005).

- Siendo Estados Unidos uno de los dos socios Comerciales más importantes de Guatemala, representando más del 30% de las importaciones del país.
- Estados Unidos es el principal proveedor de materias primas, por lo que nos envía un promedio del 42% de las mismas.
- Significa grandes oportunidades, para los productores guatemaltecos, al permitirles el acceso a 80 millones de consumidores estadounidenses.
- Se traducirá en la generación de mejores oportunidades de empleo, al lograrse un mejor comercio y resultar atractivos para la inversión norteamericana.
- Logrará una mayor estabilidad, transparencia en las reglas comerciales y sus mecanismos de resolución, de beneficio para los inversionistas.
- Generará beneficios importantes para los consumidores, al poderse importar productos a menores precios y de mayor calidad, permitiendo una mayor competencia, lo que se traducirá en mejor servicio al cliente.
- Asimismo se podrá mejorar, ampliar y profundizar el tratamiento preferencial que Estados Unidos, había otorgado a la Región de manera unilateral y por lo mismo de manera inestable. El hecho de mejorar, ampliar y profundizar el tratamiento preferencial resulta esencial, debido a que a pesar de la inestabilidad, la mayoría de los países centroamericanos, incluyendo a Guatemala, tenía y tienen en Estados Unidos su principal mercado de exportación, en estos aspectos encontramos la siguiente afirmación que “Esto se explica en parte por la apertura en el acceso al mercado estadounidense que se estableció en la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la cual le ha permitido a los países centroamericanos, a partir de 1984, ingresar libre de aranceles, una amplia gama de productos; a esto se suma la proximidad geográfica y la decisión de los países de diversificar sus exportaciones, fomentando

y atrayendo inversión, para desarrollar productos no tradicionales”<sup>4</sup>. Luego de tener en cuenta tanto los objetivos, generales y específicos del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR, como también los argumentos que presentó en su defensa el Ministerio de Economía de Guatemala; citados anteriormente, puede afirmarse que los logros en los inicios de la puesta en vigencia de dicho Pacto Comercial, son casi insensibles ya que nuestro país está aún adoleciendo de muchas condiciones que le permitan logros a corto plazo y los mismos se irán dando a medida que pasan los años de que la vigencia del Tratado siga su marcha. En el primer año Guatemala continúa comerciando con Estados Unidos y aprovechándose de las preferencias obtenidas a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) y paulatinamente a medida que se madure en el clima de negociaciones, con todas las implicaciones que el mismo requiere se irá sintiendo el impacto del Tratado de Libre Comercio en la Economía de Guatemala. Un aspecto muy importante al cual nuestro país debe hacer énfasis es en la necesidad de implementar Políticas Públicas, Estrategias y cambios fundamentales sin los cuales no podrán alcanzarse los resultados esperados en esta interrelación comercial, por supuesto que dichos cambios deben ser profundos de tal manera que lleguen a repercutir en las estructuras y funcionamiento del Marco Institucional y no solamente se queden en propuestas teóricas, sino que en realidad sean llevadas a la práctica; entre estos cambios y políticas debe ponerse especial atención a las siguientes:

- Competitividad Sistémica, que está íntimamente relacionada con la productividad y que debe ser vista tanto en su nivel Macro, es decir atendiendo el país en general, como en el Meso, en donde a las regiones y a la industria se les promueva el desarrollo que necesitan.

---

<sup>4</sup> Nowelsky Jorge y Doris Osterlof (2004) CAFTA/TLC. Potencia Competitivo de los Sectores Productivos de Centroamérica. Colección Prospectiva #3 Centro Internacional para el Desarrollo Humano.



- Administración del Tratado. En esta política el país debe hacer énfasis como consecuencia de la política anterior, en el desarrollo del Elemento Humano, de tal manera que se cuente con el recurso indispensable para una conveniente y adecuada administración del Tratado de Libre Comercio.
- Impulsar la Micro, Mediana y Pequeña Empresa (MIPYMES), buscando que éstas mejoren su nivel de productividad y competitividad para participar en el incremento de las exportaciones que permite el Tratado de Libre Comercio.
- Estimular el desarrollo de las Exportaciones, con el propósito que nuestra Balanza Comercial vaya mejorando sus niveles.
- Atraer Inversiones, que sólo podrá lograrse con un trabajo intenso y transparente de las instituciones de nuestro Marco Institucional, encargadas y responsables de la seguridad de nuestro país.
- Atender a nivel nacional la Calidad, que es un aspecto indispensable para garantizar el éxito en toda interrelación comercial.
- Protección, Cultura e Información al Consumidor, de manera que la masa que consume tanto la producción nacional como la proveniente de nuestros socios comerciales y en este caso específico Estados Unidos, tengan la garantía necesaria, para que los consumidores, sientan la seguridad de que están siendo atendidos, protegidos y bien instruidos, como parte de la protección del Estado, que tiene entre sus obligaciones velar por el bienestar de la población en general.

Éstas son unas de las muchas Políticas Públicas que el Estado debe llevar a cabo, para garantizar que el intercambio comercial que se está dando a raíz de la suscripción del TLC CAFTA-DR, alcance los resultados esperados; las cuales evaluaremos hasta dónde se ha avanzado en las mismas en el trienio que estamos considerando, del desarrollo de este Pacto Comercial (2007-2009).

V. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CAFTA-DR; DURANTE EL PERÍODO 2007-2009 Y EL IMPACTO PARA GUATEMALA.

En cuanto a evaluar el impacto del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR (por sus siglas en inglés), para Guatemala en el Trienio 2007-2009 existen opiniones encontradas, por una parte algunos críticos de la economía del país opinan que las cosas siguen igual, desde el punto de vista macroeconómico el comercio sigue reportando una Balanza Comercial Deficitaria, importando más de lo que somos capaces de exportar; sin embargo hay un aspecto que puede contarse como ventaja para el País y es la posibilidad que sigue teniendo Guatemala de continuar con el acceso a las preferencias arancelarias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), para nuestras exportaciones; ya que ésta fue una amenaza de parte de Estados Unidos “Que si no se suscribía dicho Tratado los países del Istmo centroamericano y República Dominicana serían excluidos de estas preferencias arancelarias”. Para corroborar en realidad la situación de Guatemala en esta interrelación comercial es necesario contar con datos numéricos que nos den a conocer cómo se ha comportado el comercio con Estados Unidos durante estos tres años de análisis, y en qué forma ha impactado la Economía del país la suscripción y vigencia del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR, por lo que haciendo uso de las Estadísticas publicadas por la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (USITC, por sus siglas en inglés), tenemos a continuación algunos datos del movimiento de las Exportaciones e Importaciones de Guatemala y Estados Unidos, tanto en su totalidad, como también aquéllas que están influenciadas por la desgravación arancelaria, establecida por el Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR, durante el Trienio 2007-2009, estableciendo la Balanza Comercial de dicho período, los datos incluidos a continuación, nos reportan en ambas operaciones comerciales el total exportado por Guatemala en estos tres años,

incluyendo tanto productos que aún no gozan de preferencias arancelarias que fueron aceptadas en el TLC y también el monto de las que sí están incluidas en las rebajas de aranceles; de la misma forma presentamos el dato de la Balanza Comercial, en cantidades totales, como en forma parcial considerando sólo los productos desgravados, dicha Variable como ya se sabe se obtiene de la diferencia entre las Exportaciones e Importaciones, que reportan durante los tres años, una Balanza Comercial Deficitaria.

INTERRELACIÓN COMERCIAL GUATEMALA-ESTADOS UNIDOS A  
PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL TLC CAFTA-DR, TRIENIO 2007-2009.  
CANTIDADES EN MILLONES \$USA.

AÑOS	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		BALANZA COMERCIAL	
	TOTALES	CON TLC CAFTA	TOTALES	CON TLC CAFTA	TOTALES	CON TLC CAFTA
2007	3,031.5	1,285.6	4,075.9	3,043.0	(1,044.4)	(1,757.4)
2008	3,165.1	1,621.8	4,721.0	3,289.0	(1,555.9)	(1,667.2)
2009	3,133.5	1,337.3	6,099.7	4,009.5	(2,966.2)	(2,672.2)

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la Comisión Internacional de Comercio. EUA (USITC).

Los datos estadísticos reflejan que quien ha aprovechado mejor la suscripción del Tratado de Libre Comercio, ha sido Estados Unidos, porque las cifras año con año marcan una tendencia creciente tanto en el comercio total, como en los montos de lo exportado e importado con las respectivas desgravaciones arancelarias que fueron pactadas en el TLC CAFTA-DR (Por sus siglas en inglés), la Balanza Comercial igualmente es favorable para Estados Unidos en los tres años analizados, porque ellos están Exportándonos más de lo que Importan, mientras en

nuestro caso se da el fenómeno contrario, recibimos mucho más de lo que somos capaces de enviar El impacto del Tratado de Libre Comercio, por supuesto que no puede medirse sólo por la variación o incremento de las cifras; sino como se dijo anteriormente se deben revisar la serie de variables y políticas que Guatemala ha logrado implementar a raíz de la entrada en vigencia del Tratado.

El los datos incluidos anteriormente, en las Exportaciones totales nos presenta un leve crecimiento del 4% del año 2007 al 2008; mientras que del 2008 al 2009 decrece en 1%, situación que se justifica por la repercusión que en Guatemala tuvo la crisis económica y financiera no sólo mundial, sino también en Estados Unidos lo que influyó en la disminución de nuestras Exportaciones; el fenómeno se repite en las cifras que reportan solamente los montos de lo exportado gozando de las desgravaciones arancelarias que permite el TLC y en este rubro el crecimiento es un poco más significativo entre los años 2007-2008, porque alcanzó hasta un 26%; pero igualmente en el período siguiente 2008-2009, también hay una baja considerable del 21%, siempre como efecto de la crisis económica y financiera internacional que limitó a nuestro país en los montos exportables amparados en las desgravaciones del TLC CAFTA.DR. En el caso de las Importaciones reflejan un comportamiento que responde a la capacidad económica de nuestro socio Comercial Estados Unidos, en donde si es cierto que aún cuando es un país desarrollado la crisis siempre repercutió; pero ello aprovecharon de manera más efectiva la suscripción del TLC, porque tanto en los valores totales que lograron enviar a Guatemala en este trienio analizado, como en los montos beneficiados por la desgravación arancelaria que permitió dicho pacto comercial, sólo encontramos una tendencia creciente; así en los totales que nuestro país importara de Estados Unidos en el período del 2007 al 2008 hay un crecimiento del 16% y en el siguiente del 2008 al 2009, éste se incrementó a un 29%; lo mismo ocurre en las cantidades importadas al amparo de la desgravación arancelaria del TLC; entre el 2007 y 2008

encontramos un incremento del 8% y en el período siguiente 2008-2009 el incremento subió al 21 %.. Nuestra Balanza Comercial de este pequeño período analizado de tres años es siempre Negativa o Deficitaria, es decir que siempre Importamos más de lo que exportamos, tanto en el comercio total, como en aquél que está amparado por las desgravaciones arancelarias contenidas en el Tratado de Libre Comercio; y continúa en aumento el monto de las diferencias; encontrando una pequeña disminución sólo en las cantidades con la aplicación del CAFTA entre los años 2007 y 2008 que disminuyó en un 5%, pero de todas maneras la Balanza Comercial es Deficitaria.

En el intercambio Comercial Guatemala-Estados Unidos a partir de la suscripción del TLC CAFTA-DR (Por sus siglas en inglés), en el caso de las Exportaciones los Productos de mayor importancia son los textiles y manufacturas, la producción de vegetales y la industria alimentaria, mientras que en el caso de las importaciones los productos que mayor peso tienen en la Balanza Comercial son la maquinaria y aparatos, los minerales que incluye la importación de combustible y sus derivados, los productos químicos, la materia prima y materiales para confección de textiles y de las estadísticas presentadas con anterioridad podemos ver solamente como variaron las cantidades tanto de Exportaciones e Importaciones en general durante el trienio analizado, lo que no nos da el Impacto del Tratado de Libre Comercio sobre la Economía del país, porque esto implica tomar en cuenta, como afirmamos, otras variables que nos pueden dar un panorama más general.

En cuanto a la contribución del CAFTA-DR en el incremento del crecimiento económico de Guatemala durante estos tres años analizados, puede decirse que es casi insensible, porque realmente estos cambios se dejarán sentir sólo a plazos mayores y porque además este período de tres años es justamente en el cual se manifestó la crisis económica y financiera internacional, no siendo Estados Unidos la excepción; sino también repercutió

en la economía de nuestro país, como consecuencia de el alto grado de dependencia que tenemos de esa Potencia del Norte, la Variable del Empleo también se vio impactada negativamente en este trienio, siempre como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional; dado que uno de los rubros más importantes del intercambio comercial con Estados Unidos son los Textiles, manufacturas y vestuario y en dicho sector sólo en el período 2007-2009 se perdieron un promedio de 32,000 empleos por el cierre de algunas Empresas o traslado de éstas a otros países del Istmo Centroamericano, en los cuales la mano de obra resultaba más barata, como es el caso de Nicaragua; aspecto en el que también influyó la falta de seguridad en nuestro país y el aumento de la descomposición social. Con el cierre de las empresas de uno de los sectores más fuertes del rubro de exportaciones, éstas también tendieron a decrecer y el déficit de la Balanza Comercial se incrementó.<sup>5</sup> En el campo laboral no todo ha sido negativo ya que de alguna manera se está aprovechando el contenido del Capítulo XVI del CAFTA, especialmente por los grupos de trabajadores organizados, ya que el mismo reconfirma el compromiso del Estado de Guatemala de cumplir con la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo; que se refiere a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva, la Eliminación del Trabajo Infantil, la Erradicación de la Discriminación en el Empleo y la Abolición del Trabajo Forzado; aunque no se ha cumplido con estas exigencias en su totalidad, el TLC es un instrumento legal a nivel internacional en el cual los trabajadores pueden ampararse y que además Estados Unidos ha insistido por su parte para que se le dé cumplimiento en nuestro país a ese capítulo del Tratado de Libre Comercio, lo que vendría a repercutir directamente en beneficio de nuestra población trabajadora y tendría un impacto eminentemente social, que nos daría una imagen más humana en el medio internacional.

---

<sup>5</sup> ACAN-EFE. Febrero 2009 y Diario de Centroamérica 12/1/2011.

La Inversión Extranjera que históricamente ha sido de las más bajas de Centroamérica y se espera que a medida que avancen los años de vigencia del CAFTA-DR vaya mejorando, especialmente con la aplicación de los aspectos que en este sentido contiene el TLC CAFTA-DR, porque Estados Unidos es el mayor inversionista de Guatemala, luego le siguen Canadá, El Reino Unido y España; pero las inversiones no están cumpliendo a cabalidad con los beneficios que deben dejar al país y en la mayoría de casos casi todas las utilidades se las llevan los inversores, aprovechando nuestros mejores recursos y por otra parte condicionando la Inversión de tal manera que las Empresas que salgan favorecidas sean las extranjeras; eso sí utilizando nuestra mano de obra barata para los trabajos menos calificados, ya que los de alto nivel y de dirección, son ocupados por personal extranjero, que por lo regular son ejecutivos desocupados en sus países de origen; con salarios en dólares y a la altura de Expertos altamente calificados.

Un aspecto importante de resaltar de la economía de nuestro país es que Guatemala se ha destacado como centro de producción y distribución de alimentos para México, Centroamérica, Estados Unidos y Canadá<sup>6</sup>.

Otro rubro de vital importancia para la economía del país es el relacionado con la Recaudación Tributaria, por lo que también se debe considerar el impacto que el Tratado de Libre Comercio tiene sobre el caudal de tributos por concepto de Comercio Exterior, sin embargo puede decirse que dicho impacto es más de carácter negativo que positivo, debido a que con el TLC se busca eliminar básicamente las barreras arancelarias y dejar que un determinado número de mercancías circulen libremente sin el pago de los derechos arancelarios, que son los que ingresan al Fisco y que forman parte de la recaudación tributaria, juntamente con los impuestos indirectos relacionados con las importaciones (IVA sobre importaciones), como también los impuestos selectivos al consumo), además contribuye

6 CEPAL 2011.

también la crisis económica y financiera de el período analizado, que redujo considerablemente los montos comerciales, tanto en Importaciones como Exportaciones; el aumento en los precios de las materias primas y los productos terminados y la falta de empleo que baja en buena parte la demanda del consumidor; pero también simultáneamente a todos estos aspectos negativos en cuanto a la recaudación tributaria; la Autoridad responsable del control de los Ingresos (SAT Superintendencia de Administración Tributaria), también tomó ciertas medidas correctivas como para nivelar el monto de ingresos; entre las que encontramos la reforma y modernización de Aduanas, como también el aumento en los controles para evitar la evasión fiscal y contra restar en cierta forma el impacto negativo que pudiera producir la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio.

En el Sector agrícola también se ha sentido el impacto del TLC CAFTA en el trienio en estudio 2007-2009 y consideramos se seguirá sintiendo en los años siguientes, ya que uno de los Ejes principales en los cuales se sostiene el TLC es el monocultivo, para comerciar con Estados Unidos; entre dichos productos encontramos el banano, el café, el melón, la caña de azúcar, la palma africana y el problema es que estos monocultivos provocan y estimulan la concentración de la tierra, lo cual afecta el cultivo de los granos básicos, que son la base del sustento de la población campesina, por lo que el problema del hambre, la desnutrición y la pobreza se incrementan en Guatemala; sin contar con el hecho de que los monocultivos al concentrar las grandes extensiones de tierra, con exclusividad para ser utilizados para cultivar el mismo producto, requieren del uso intensivo del suelo, que lo desgasta al extremo, por lo que es necesaria y obligatoria la aplicación de Agroquímicos, que impactan negativamente el ambiente, provocando contaminación a los pobladores y a las pequeñas plantaciones de alimentos vitales que éstos usan para sobrevivir.



También con el incremento de la industria que es otra medida inevitable para impulsar la competencia con los países con los cuales se suscribe el Tratado de Libre Comercio, hay serios impactos ambientales y agrícolas, porque se están utilizando las tierras dedicadas a la agricultura, para explotaciones mineras; las cuales requieren grandes cantidades de agua y no sólo la consumen; sino además la contaminan, repercutiendo sobre el grado de morbilidad y mortalidad de las poblaciones y el beneficio que dejan al país es mínimo; con el agregado de que además afectan a una gran cantidad de la población porque las extracciones mineras las están efectuando inclusive en donde hay pequeñas viviendas del campesinado, que deben ser destruidas para efectuar las excavaciones; sin ningún programa social para reubicar a las poblaciones que son desalojadas de los terrenos en los cuales se encuentran las Minas, que debiera ser una responsabilidad de la Empresa que se está beneficiando en gran escala de las riquezas y los productos más valiosos del país.

Puede concluirse entonces de este pequeño análisis realizado, en relación al impacto del TLC CAFTA-DR (por sus siglas en inglés), que en el trienio considerado fue negativo para la Economía del país; porque los beneficios logrados han sido muy pocos; sin embargo del punto de vista de la información proporcionada por el Ministerio de Economía (MINECO), ellos afirman que a raíz de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se ha logrado implementar muchas Políticas Públicas y reestructurar parte del Aparato Gubernamental, lo que permitirá en los años siguientes obtener mejores resultados, que impacten positivamente la Economía del país y que contribuyan al Crecimiento y Desarrollo de Guatemala, de manera que con el aumento en el intercambio comercial con Estados Unidos, se logren mejoras en las condiciones de vida de la población.

VI. POLÍTICAS Y MEJORAS IMPLEMENTADAS EN EL MARCO INSTITUCIONAL, A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL TLC: CAFTA-DR.

1. La Política Integrada de Comercio Exterior. Se implementó y fue ratificada por el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX), en el año 2004, esta Política es la encargada de definir las prioridades del comercio exterior, además es liderada por el Ministerio de Economía, quien rige y coordina los esfuerzos del Gobierno para fortalecer el posicionamiento de Guatemala, comercialmente en el medio internacional, también dicha política es la encargada de velar por el mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los Tratados de Libre Comercio, y en este caso específico el CAFTA-DR; cuenta la Política con ocho Ejes que busca desarrollar, para obtener resultados óptimos en el Comercio Internacional.

Estos son:

- A) Competitividad Sistémica.
- B) Administración del Tratado.
- C) Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- D) Desarrollo de las Exportaciones.
- E) Atracción de Inversiones.
- F) Sistema Nacional de Calidad.
- G) Protección y Cultura del Consumidor.
- H) Orientación sobre el Tratado.

El Eje de la Competitividad Sistémica se está impulsando con el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), que fue creado con el Acuerdo Gubernativo 3006-2004, que es parte del programa de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía. Dentro de las principales Actividades de PRONACOM está la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015, que contiene seis estrategias:

- a) Desarrollo del Capital Humano. En la cual se busca atender en la población la salud y la capacitación del elemento humano, que son los aspectos vitales que la población debe tener para garantizar la competitividad.
- b) Modernización y financiamiento Institucional, con el fin de lograr que las Instituciones sean competitivas en su rendimiento
- c) Cumplimiento en la responsabilidad Social Empresarial, de manera que cada Empresa cumpla con su responsabilidad en este aspecto y colabore así con la parte que le corresponde para alcanzar el desarrollo y crecimiento del país.
- d) Desarrollo Económico Local y Rural; lo que implica descentralizar, para evitar que se atienda sólo las grandes Urbes del país y que se de atención a las necesidades de los pueblos y el área rural, realizando programas que permitan un mejor grado de desarrollo y crecimiento, para que los niveles de pobreza y extrema pobreza que encontramos frecuentemente con mayor intensidad a este nivel vayan mejorando.
- e) Desarrollo de Infraestructura Productiva y Tecnológica. Uno de los aspectos más vulnerables del país, especialmente en los pueblos del interior y en el medio rural es la infraestructura y para que ésta sea productiva debe ser útil para que los poblados del interior puedan movilizarse y comerciar sus productos y por supuesto que la tecnología también debe ser un objetivo básico para un comercio productivo; porque Guatemala todavía tiene mucha población que trabaja sólo en forma manual, lo que no permite que prospere ni la agricultura y menos llegar a niveles industriales desarrollados.
- f) Fortalecimiento del Aparato Productivo y Exportador, por medio de la formación de Clusters. Con el propósito de concentrar Empresas interconectadas, proveedores especializados o de servicios, empresas en sectores próximas e instituciones asociadas en ámbitos particulares, que compitan, pero que también cooperen entre sí.

En la Administración eficiente del Tratado, se fortaleció la Dirección de Administración de Comercio Exterior, buscando con ello que este Pacto se siga administrando de la mejor manera para obtener resultados que beneficien al país.

El Fortalecimiento de las MIPYMES se ha impulsado implementando una Política Nacional de Fomento, para elevar la capacidad competitiva de éstas.

El desarrollo de las Exportaciones es una responsabilidad de CONAPEX y su función es aplicar políticas de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones, turismo e inversiones.

El Sistema Nacional de Calidad está integrado por un Centro Nacional de Metrología, La Comisión Guatemalteca de Normas (COGUANOR) y la Oficina Guatemalteca de Acreditación, que funciona en el Ministerio de Economía.

El Eje de Protección y Cultura del Consumidor es el encargado de la Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), que también es dependencia del Ministerio de Economía y debe realmente ejercer un control de precios y una intensa campaña de información a los consumidores, para evitar ser blanco de la especulación de parte de los productores y vendedores.

En la Orientación del Trabajo se busca dar a conocer las oportunidades de negocios, normas del Tratado, regulaciones de acceso y estudios en general de cómo participar en el Comercio, amparados por el Tratado de Libre Comercio.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES.

Referirnos al Impacto que el Tratado de Libre Comercio Bilateral de Estados Unidos con Guatemala en el CAFTA-DR (Por sus siglas en inglés), ha tenido sobre la economía del país, en este corto período de

tiempo 2007-2009, es bastante desalentador; ya que por lo regular encontramos casi sólo aspectos negativos, porque el movimiento de las principales operaciones de comercio Exportaciones e Importaciones ha sido muy leve, pues los incrementos de ambas operaciones para Guatemala han sido hasta cierto punto insensibles porque las operaciones de intercambio Exportaciones e Importaciones, tanto en cantidades totales, como en aquellas que comprenden las partidas sujetas a desgravación arancelaria variaron muy levemente, siendo Estados Unidos el País más beneficiado; hecho que se justifica por su grado de desarrollo, crecimiento, nivel de productividad y competitividad, aún así siendo el trienio en que se manifestó la crisis financiera y económica de los países desarrollados, incluyendo Estados Unidos; como se comentó en los porcentajes analizados hubo más incremento comercial en el período previo a la firma del TLC, que en los tres años siguientes a que éste entrará en vigencia, en lo que se refiere a Estados Unidos en comparación con el Resto del Mundo, por el hecho de que la crisis económica y financiera impactó la economía estadounidense y porque también otros países del resto del mundo especialmente de Asia, como es China se interesó en comerciar, no sólo con Guatemala, sino también con el Istmo Centroamericano y con América Latina. Este impacto negativo de la simple comparación de las cifras exportadas e importadas en la interrelación con Estados Unidos nos da que siempre nuestro país ha tenido una Balanza Comercial Deficitaria, que nos indica que estamos importando mucho más de los que exportamos, problema en el que cuentan muchos factores, porque al estar compitiendo con una de las primeras economías del mundo es normal que existan grados de crecimiento y desarrollo totalmente dispares, asimetrías difíciles de superar y dependencia en todos los aspectos, por lo que esta deficiencia podrá con mucho esfuerzo alcanzar un cierto grado de nivelación o mejora, pero nunca estar a la par de este gigante económico y para lograr disminuir los montos de déficit comercial sólo podrá lograrse con la aplicación de políticas públicas coherentes y realizar cambios en las estructuras gubernamentales de las Instituciones responsables

de velar por el Comercio Internacional, para aprovechar en mejor forma las oportunidades que ofrece el Tratado de Libre Comercio. El impacto negativo que se ha tenido en los sectores Agrícolas e Industriales también tienen que ser atendidos para disminuir de alguna manera las repercusiones que éste tiene sobre la población, cuando se está aumentando la pobreza y la extrema pobreza y además se está destruyendo y contaminando las riquezas naturales del país, lo que repercute directamente en los índices de mortalidad y morbilidad de los pueblos en donde las industrias explotadoras están operando, el impacto Laboral también es preocupante por la disminución de las fuentes de empleo, especialmente en el sector textil y manufacturero, que es uno de los principales renglones con los que cuenta Guatemala para competir con Estados Unidos, a nivel de Tratado de Libre Comercio, esto por supuesto incrementa el desempleo; que no es un fenómeno solamente de Guatemala; si no se está convirtiendo en un problema de carácter mundial; por lo que sí debe enfatizar el cumplimiento de los Acuerdos Laborales contenidos no sólo en el Tratado de Libre Comercio; sino también los Principios que para el efecto exige la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y proteger así nuestra Clase Trabajadora. Si nos remitimos a la información proporcionada por el Ministerio de Economía, no todo es negativo; ellos nos indican que se ha implementado Políticas Públicas a partir de la suscripción del TLC CAFTA-DR tal es el caso de la POLÍTICA INTEGRADA DE COMERCIO EXTERIOR, que con sus ocho ejes puede contribuir a mejorar el Comercio Exterior de Guatemala; el problema es que dicha implementación no se quede solamente en el aspecto teórico, sino cobre vida y avance, de tal manera que a medida que pasan los años de suscripción del Tratado se vayan obteniendo mejores resultados en el intercambio comercial con nuestro principal socio comercial Estados Unidos. No olvidemos que los Tratados Comerciales no son aislados; sino consecuencia directa de la Liberalización Comercial; que es un Eje Principal del Neoliberalismo y la Globalización y como países en vías de desarrollo dependemos de las decisiones de los Países

Hegemónicos y de las grandes Empresas Capitalistas que ven en nosotros oportunidades de aprovechamiento de nuestros recursos, como también mercados en los cuales pueden ubicar sus productos, para el incremento de sus exportaciones, por lo que no podemos excluirnos de la Globalización y del proceso Neoliberal. Conviene entonces continuar con el estudio y análisis del impacto del Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y Estados Unidos para ver su comportamiento en los años posteriores al trienio 2007-2009, así como la forma en que van evolucionando las Políticas Públicas implementadas por la Esfera Gubernamental del país, para ver hasta qué punto se cumplen tanto éstas como sus respectivos Ejes, los que de hacerse realidad contribuirán a que el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio alcance los Objetivos trazados en su suscripción y vigencia y que también el país mejore en su Estructura Gubernamental.

#### VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

1. Banco de Guatemala. Estadísticas de Comercio Exterior, 2007-2009. BANGUAT, 2010.
2. Banco de Guatemala. Información económica y financiera, 2007-2009. BANGUAT, 2010.
3. Búsqueda en Internet de información relacionada con el argumento de información.
4. Decreto No. 31-2005 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2005.
5. Entrevistas con funcionarios de las Instituciones relacionadas con el Comercio Exterior de Guatemala y Tratados de Libre Comercio. Guatemala, 2013.

6. Evaluación del Comercio Exterior en 3 años del Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA 2007-2009. Editorial Funglade 2010.
7. Evaluación de las relaciones comerciales Guatemala-Estados Unidos de América, a dos años de vigencia del Tratado de Libre Comercio. Ministerio de Economía, MINECO, Juan Enrique Betancourt Figueroa, Guatemala, 2008.
8. Ideología neoliberal y política de globalización, Oscar Diego Bautista, Profesor Investigador UNAM, México 2012.
9. Informe sobre los avances comerciales de Guatemala, a partir de la Suscripción del TLC-CAFTA-DR. Ministerio de Economía, MINECO, Guatemala, 2011.
10. Los impactos del CAFTA-DR en Guatemala. Colectivo de Estudios Rurales IXIM, Guatemala 2013.
11. Política integrada de Comercio Exterior, Competitividad e inversiones de Guatemala CONAPEX, Guatemala 2012.
12. Prensa escrita de Guatemala con temas relacionados con el argumento de la Investigación, Guatemala 2013.



# **LA MESOGESTIÓN DE LA SALUD PÚBLICA EN GUATEMALA Y LA INCIDENCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS**

*Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López<sup>1</sup>*

## **I. INTRODUCCIÓN.**

Las demandas sociales acumuladas históricamente, reclaman de la administración pública un replanteo de su función, en el sentido de proveer de más y mejores servicios a las poblaciones vulnerables. En el caso de la salud, uno de los mayores retos que se plantean para garantizar el derecho humano que les asiste a las poblaciones, se centra principalmente en el impulso de modelos de gestión que permitan trascender de una gestión pública tradicional, a una gestión que permita desarrollar capacidades individuales y organizacionales, para reconocer objetivos y metas sociales como suyos, y buenos gestores para alcanzar los resultados esperados.

En el campo de la salud pública, la gestión supone tres niveles de actuación<sup>2</sup>; a nivel macro que involucra la intervención del Estado y su razón de ser, en cuanto a definir la función y razón social de la salud para las personas, establecer los lineamientos generales de la política nacional de salud, en tanto su administración, ejecución, regulación y financiación, bajo principios y valores de actuación, en donde los objetivos generales y permanentes a perseguir se concentren en la búsqueda y realización del bien común y en el desarrollo integral de la persona humana<sup>3</sup>.

---

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

2 Tomado como referencia del esquema/guía para el análisis de los modelos de gestión vigentes en una organización. Tobar, Federico. Modelos de Gestión en Salud. Buenos Aires, Argentina, 2002. <http://www.esmed.com.ar/download/...>

3 La gestión de la salud a nivel macro, fue estudiado y analizado en el artículo denominado “La Gestión de la Salud Pública en Guatemala (La Macrogestión)”, Revista Economía No. 197 Julio-Septiembre 2013 IIES/USAC.

El segundo nivel de actuación denominado mesogestión, el cual constituye el interés de análisis en el presente estudio, está relacionado con la gestión institucional de establecimientos que prestan los servicios de salud. Su objetivo principal, se centra en aproximar las decisiones de la política pública sanitaria y la disponibilidad presupuestaria, a las necesidades y desafíos de la práctica diaria, coordinando y motivando a los recursos humanos, y asegurando un funcionamiento eficiente y efectivo de los recursos disponibles. Por otra parte la gestión clínica o microgestión, se encuentra vinculada propiamente con las decisiones que toma el personal médico en la atención directa de los pacientes, con las decisiones diagnósticas y prescripciones farmacológicas, en general con la restauración de los niveles de salud de las personas<sup>4</sup>.

Es de notar, que aunque cada nivel de gestión en salud pública tiene un área particular de actuación, los tres niveles son interdependientes y requieren de un alto grado de coordinación para lograr los mejores resultados. En ese sentido, las fortalezas que se presenten en el nivel de gestión macro, en tanto una efectiva coherencia entre los postulados constitucionales que reconocen el goce y la protección de la salud como un derecho fundamental del ser humano y la obligación del Estado para velar por ella; con la política nacional de salud y las políticas prioritarias del gobierno central, respaldadas por una adecuada asignación y ejecución presupuestaria, constituyen elementos que en su conjunto influirán y determinarán en gran medida, en los resultados de la gestión institucional y de los recursos humanos a nivel meso, y consecuentemente en la gestión clínica vinculada con la atención y calidad de los servicios médicos que se prestan a los ciudadanos.

---

<sup>4</sup> Véase en Remón Carlos y Aranaz Jesús, Seguridad del paciente y prevención de eventos adversos relacionados con la asistencia sanitaria, España. <http://www.seguridaddelpaciente.es>

En términos generales, la gestión involucra una forma sistemática y racional para la toma de decisiones. Involucra definir cuáles son las principales decisiones que se toman en una organización, quién las toma, cuándo y cómo se toman. En otras palabras, es hacer explícito el modelo de gestión vigente, a partir de elementos que define Federico Tobar<sup>5</sup> desde el Ser, desde el Hacer y desde el Estar, y lo que ello representa en el contexto organizacional. Está ligada con la planificación estratégica y operativa, como un proceso que en la práctica debe mantenerse unido a los recursos humanos, técnicos y financieros, para traducir la misión, visión, objetivos y valores en resultados tangibles.

En ese sentido lograr una buena gestión pública en términos de eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios públicos que se les brindan a los ciudadanos, va depender de la manera en cómo se diseñan las organizaciones, de cómo se definen y configuran las razones de interés público en el marco de las demandas ciudadanas y de lo que señala la Carta Constitucional, como mecanismos que legitiman a lo interno y externo a las organizaciones y definen su razón de ser.

## **II. COMPONENTES DEL MODELO DE GESTIÓN.**

### **1. La funciones desde el Ser: la misión y visión organizacional.**

Siguiendo a Federico Tobar<sup>6</sup>, desde la perspectiva del Ser, constituido como la esencia de una organización, es todo aquello que se proyecta y que por definición debe hacer la organización. Significa definir la misión, visión y valores de la organización. En la misión, corresponde señalar la contribución que la organización

---

<sup>5</sup> Véase en Tobar, Federico. Modelos de Gestión. Consulta en línea: [http://medicina.uncoma.edu.ar/download/postgrado/gestion\\_auditoria/bibliografia/modulo\\_05/modelos-de-gestion.pdf](http://medicina.uncoma.edu.ar/download/postgrado/gestion_auditoria/bibliografia/modulo_05/modelos-de-gestion.pdf)

<sup>6</sup> Véase en Tobar, Federico. Modelos de Gestión en Salud, Buenos Aires, 2002. Consulta en línea: [www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/sc-138.pdf](http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/sc-138.pdf)

realiza a la sociedad, la manera cómo pretende lograr y consolidar las razones de su existencia, resaltando los principios y valores que guían, inspiran y motivan la toma de decisiones del equipo gestor para el logro de objetivos y metas establecidas.

En otras palabras, la misión constituye el pilar sobre el cual se construye la gestión de una organización. No puede elaborarse el plan de acción sin una base que cimiente los valores de todos los agentes que participan en ella y actúen en consecuencia. En ese sentido, la misión debe ser clara, precisa, entendida y compartida por todos los miembros de la organización, ya que es la ruta que permite la toma de decisiones y definir prioridades en función de sus recursos.

En la administración de la salud pública, las organizaciones como concreción material de las instituciones, deben responder en la elaboración de su misión, a un mandato constitucional tendiente a la satisfacción de necesidades de la población que les otorga sentido y reafirma la razón de su existencia. El mayor desafío que enfrentan, en los momentos de cambio y reconversión del sistema sanitario en general y que exigen su rápida adaptación, es que lejos de olvidarse de la misión y considerarla como simples formalidades y/o enunciados institucionales para generar dichos cambios; se reafirme a partir de la misma, la toma de decisiones sobre nuevas estrategias y líneas de acción, que permitan dar respuesta a partir del desarrollo de nuevas capacidades organizacionales e individuales, a las transformaciones y demandas sociales en materia de salud de todos los ciudadanos.

En el caso de la visión promueve una gestión y dirección de largo plazo, identifica lo que la organización es el día de hoy y lo que pretende alcanzar en el futuro. La visión es una declaración amplia y suficientemente clara de lo que la organización proyecta para los próximos años, es un concepto de aplicación

en el contexto del desarrollo organizacional. En su formulación, demanda características que promuevan entre otros aspectos una función<sup>7</sup>:

*Integradora*; reflejando las expectativas de los integrantes de la organización, a través de una acción de liderazgo y apoyo permanente.

*Amplia*; con una declaración extensa, de lenguaje sencillo, inspiradora y motivadora que visualice y promueva en el largo plazo, los objetivos y metas a conseguir para lograr el éxito organizacional.

*Difundida*; conocida y comprendida ampliamente por los integrantes de la organización, beneficiarios y/o usuarios de los servicios y del público en general.

*Realizable*; a partir de una acción y aspiración posible y medible en función del esfuerzo de equipo y de la experiencia y conocimiento en el quehacer de la organización.

*Realista*; partiendo del entorno, y del impacto que generan los cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales, la tecnología, cultura organizacional y sus recursos humanos, técnicos y financieros.

*Consistente*; y coherente con los principios y valores plasmados en la declaración de la misión organizacional.

*Flexible*; dispuesta a enfrentar retos y desafíos para ajustarse a las demandas y exigencias del entorno y de las transformaciones que deriven de la dinámica del cambio.

---

<sup>7</sup> Véase en Huamani, Pedro. Importancia del planteamiento estratégico para el desarrollo organizacional. Gest. Terc. Milen. 2003, 5 (10): 105-110. Consulta en línea: sisbid.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/

Referirse a la formulación de la visión en la gestión pública, implicaría considerar las transformaciones económicas, políticas y sociales, y con ellas los cambios provocados en las condiciones de vida y de salud de los ciudadanos, y preguntarse en función de los cambios que provocan esas transformaciones, las necesidades de promoción, prevención y atención de salud a satisfacer en el presente y futuro de la población, especialmente de los más vulnerables a dichos cambios sociales, y que sin la mediación del Estado y sus instituciones no podrían solventar.

Para lograr una gestión efectiva, la misión y visión constituyen elementos complementarios, que necesariamente deben estar articulados con los valores que identifican a la organización. Los valores como tal, constituyen principios que permiten orientar el comportamiento de los seres humanos para realizarse como personas, refieren necesidades humanas y representan ideales y aspiraciones para formular metas y propósitos personales y colectivos. Están cimentados sobre la base de actitudes, conductas y acciones que reflejan una manera de actuar y de vivir, resaltando su importancia por lo que significan y representan y no por lo que se considere de ellos.

En la gestión de las organizaciones, puede señalarse que los valores constituyen el marco del comportamiento que deben tener sus integrantes, los cuales deben estar en sintonía con la naturaleza de la organización, con su razón de ser (misión); con el propósito para el cual fue creada (objetivos); y de su proyección hacia el futuro (visión). Cuando los recursos humanos se integran a una organización ya establecida, los valores individuales no deben ser ajenos a los de la organización, más que enunciados generales, deben ser asumidos, aceptados y reflejarse en la práctica diaria del quehacer institucional. Es decir, principios, actitudes y conductas individuales, que permitan un comportamiento de acuerdo con los valores de la organización para lograr sus objetivos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Véase en: El Valor de los Valores en las Organizaciones. Consulta en línea <http://elvalordelosvalores.com/definicion-de-los-valores/>

2. **La funciones desde el Hacer: las funciones, actividades y prioridades.**

Desde el Hacer, se describen las funciones, actividades y prioridades, como elementos que permiten alcanzar la misión y visión organizacional. Cada función como conjunto articulado de actividades es coherente y facilita el desempeño de la organización. Las funciones pueden clasificarse en finales, intermedias y de apoyo, lo importante a tomar en cuenta, es la coordinación entre las partes para no sobredimensionar las funciones de apoyo en detrimento de las sustantivas, lo cual lejos de contribuir al cumplimiento de la misión de la organización, la apartaría de la esencia misma de su actuación, para dar paso a procesos burocráticos que sólo promueven la subsistencia de la misma sin lograr mayores resultados.

Por su parte las actividades, involucran la descripción de tareas y puestos, procesos, habilidades del recurso humano y los resultados a lograr. Las organizaciones como estructuras sociales están diseñadas para lograr objetivos y metas a través de la gestión del talento humano. Están integradas por subsistemas interrelacionados que cumplen funciones diferentes. Para ello, es indispensable describir con precisión, la especificación y estandarización de los procesos, definir las tareas y los pasos a seguir entre ellas, además de establecer habilidades y destrezas de los agentes para el cumplimiento de las mismas, sumado a la regulación de los comportamientos de acuerdo con los valores organizacionales.

Explicar el rol y la importancia que desempeñan los recursos humanos en el éxito de las organizaciones, es reconocer el papel específico que cada agente realiza en lo individual para alcanzar la misión y visión organizacional. Lo cual cobra vida al enfocarse en el desarrollo de funciones y actividades reguladas por reglamentos y manuales de organización, y de normas y

procedimientos, que facilitan a lo interno de la organización, la claridad necesaria para desarrollarlas y la manera de actuar en cada momento del proceso. No obstante, en organizaciones donde resulta complejo estandarizar los procesos por la alta especialidad de sus actividades, resulta conveniente estandarizar habilidades y destrezas de acuerdo con cada agente que participa.

Las prioridades por su parte, definen criterios de actuación que permiten identificar y privilegiar acciones que den cumplimiento a la misión organizacional, en función de los recursos disponibles. En otras palabras, como señala Federico Tobar “en la definición y en la instrumentalización efectiva de las prioridades donde comienza a ponerse en práctica la consistencia de la organización”<sup>9</sup>, lo que traducido en la gestión de la salud pública a nivel nacional significa, priorizar acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes, a fin de procurarles a todos los ciudadanos, el más completo bienestar físico, mental y social<sup>10</sup>.

### **3. Las funciones desde el Estar: estructura, cultura e incentivos, ambiente externo.**

La función desde el Estar y que suma al cumplimiento de la misión y visión, se enfoca principalmente en la estructura organizacional, en la cultura e incentivos, y en el ambiente externo en el cual se desenvuelve la organización. La primera representada por el organigrama, que no es otra cosa que la representación gráfica de las unidades que comprenden la organización, jerarquías en función de puestos, atribuciones y división del trabajo, y la cadena de mando a la cual debe responder cada

<sup>9</sup> Véase en Tobar, Federico. Modelos de Gestión en Salud, Buenos Aires, 2002. Ídem. Pág. 37.

<sup>10</sup> Artículo 94. Obligación del Estado, sobre salud y asistencia Social, Constitución Política de la República de Guatemala, (Aplicado en fallos de la Corte de Constitucionalidad), Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto de 2002. Guatemala. Consulta en línea: <http://www.ine.gob.gt/np/informacionpublica/documentos/Constitucion%20Politica%20de%20la%20Republica%20de%20Guatemala.pdf>



unidad organizativa. Paralelo a la estructura, resulta importante identificar la cadena de mando en base a funciones específicas, estableciendo al responsable de cada unidad y quienes dependen de ella como subordinados, verificando si efectivamente responde a la forma como está representada en el organigrama, como un medio que guarde coherencia a un modelo racional de división del trabajo y asegure la realización de la organización.

La cultura e incentivos, involucra motivaciones del recurso humano para sentirse un elemento valioso y estratégico en la organización, orientando sus conductas y objetivos individuales con los objetivos de la organización, de tal manera que la suma de ambos, permita la efectividad en el modelo de gestión de la organización. Es importante señalar, que la cultura e incentivos contribuyen con un mayor éxito en el cumplimiento y desarrollo de las funciones establecidas en la división de trabajo, ya que permiten establecer mecanismos de control interno tomando en cuenta las motivaciones individuales y colectivas de los agentes y el contexto particular en el que se desenvuelven.

Por otra parte, el ambiente externo como elemento coadyuvante en la misión y visión, constituye un factor que condiciona la gestión, en tanto distorsiones de roles, objetivos y metas organizacionales, influenciados por externalidades que poco o nada tienen relación con los objetivos, metas y valores propuestos. En ese sentido, como parte del modelo de gestión vale preguntarse, ¿cómo se relaciona la organización con el medio externo?, ¿qué externalidades le afectan?, y ¿qué externalidades se producen a lo interno?, tomando en cuenta que en algunos casos, unas organizaciones benefician a otras para su existencia, y en cambio otras, facilitan su funcionamiento.

En el caso de las instituciones a cargo de proveer el acceso y atención de la salud pública en el país, dichas externalidades estarían vinculadas principalmente con el escaso apoyo y

respaldo político del gobierno central, para priorizar el tema de salud dentro de la agenda gubernamental, y de esta forma, asegurar un adecuado presupuesto acorde a las necesidades de la población, sin tener que obligarles a realizar gastos de bolsillo para poder subsanar su estado de salud. No obstante, lejos de aumentar los montos presupuestarios, las transferencias hacia otras carteras gubernamentales es una práctica cotidiana que no escapa al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, llamado en adelante indistintamente Ministerio de Salud, como el ente encargado de velar por la salud pública en el país. Por otra parte, las compras millonarias que se realizan de insumos para atención de los pacientes, muchas veces no se enmarcan en la norma establecida que promueve la transparencia de los fondos públicos, sobrevalorando los precios de los productos y beneficiando a los mismos consorcios farmacéuticos, tal y como se ha señalado en los medios nacionales y diagnósticos institucionales que se realizan cada cuatro años con los cambios en los períodos gubernamentales.

Es importante resaltar que la misión, visión y valores de la organización constituyen elementos importantes para orientar y enlazar prioridades, metas y objetivos con el plan de acción. Condiciona actividades presentes y futuras, enlazando lo deseado con lo posible. En ese sentido, una misión que no delimite y proporcione un sentido de dirección y guía para la toma de decisiones, difícilmente proporcionará una visión clara al momento de definir en función de los valores de la organización: quiénes somos, qué hacemos, hacia dónde vamos, a quiénes nos debemos, cómo sabemos si lo que estamos haciendo lo estamos realizando bien, cuáles son los servicios que ofrecemos, entre otros elementos que involucra responder en el caso de la gestión pública.

### **III. LA GESTIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN SALUD.**

La realidad de una asistencia sanitaria cada día más efectiva, pero también más compleja, ha convertido la gestión de los recursos humanos, en una de las dimensiones de la calidad asistencial más valoradas. La gestión y desarrollo de los recursos humanos, se traduce en un factor esencial para todo proceso de gestión de los servicios de salud, y en consecuencia, para hacer efectivas las demandas de salud de la población, ya que en última instancia son los recursos humanos los que definen los servicios que serán producidos, cuándo y dónde, y en qué cantidad.

Con el proceso de la Reforma de Salud en el país en la década de los años 1980-1990, las políticas de salud, se orientaron con una visión económica, poniendo énfasis en los mecanismos de reducción del gasto público y en la recuperación de costos a través de cuotas de uso, así como en la separación de funciones y responsabilidades, a través de la descentralización y desconcentración del sistema. Por otra parte, la mirada en la eficiencia y la sostenibilidad de las instituciones a través de nuevos modelos de gestión pública, fueron los temas que cobraron mayor notoriedad. No obstante, poco o nada se profundizó para que dichas reformas fueran acompañadas con políticas de promoción y desarrollo de los recursos humanos en salud, como un factor estratégico para lograr la sustentabilidad de cualquier tipo de reforma que se intente.

Como un elemento estructural en la gestión de la salud, los recursos humanos en su papel estructural y productivo de los servicios, conforman prácticas, definen valores, establecen comportamientos, y desarrollan el proceso de trabajo en salud. Por otra parte, participan y se articulan con otros factores de producción para generar y transformar servicios de salud<sup>11</sup>. En

---

<sup>11</sup> Véase en: Gestión de recursos humanos para lograr la calidad del servicio/ Consulta en línea: <http://www.monografias.com/trabajos81/gestion-recursos-humanos-y-mejora-del-servicio/>

ese sentido, la valoración que se realiza del recurso humano como una ventaja competitiva para las instituciones del sector público que generen servicios de salud, radica en que siendo los servicios de salud, servicio de personas que atienden personas, los recursos humanos se convierten en un factor determinante para lograr los objetivos del cambio en el proceso de las reformas de salud.

## 1. La Planificación de Recursos Humanos.

Para la gestión y desarrollo de los recursos humanos en salud, la planificación es un instrumento que permite a las organizaciones anticiparse ante los retos y desafíos que imponen las transformaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas en un mundo globalizado.

Cuando la planificación se aplica al campo de la salud, se denomina planificación sanitaria. Su finalidad está enfocada a producir satisfactores sociales, en la medida que se quiere cambiar una realidad de salud existente por una deseada. Se trata de conducir una acción hacia un objetivo definido, tomando en cuenta la complejidad inherente de los procesos sociales y los intereses de grupos, como parte del contexto en el que se desarrollan las acciones, los problemas y necesidades sociales.

Al hablar de planificación de recursos humanos en salud, el objetivo principal, es la voluntad de incidir sobre el futuro de la salud pública y de los sistemas de salud. En tanto se actúe en forma planificada, tomando en consideración no sólo lo que el planificador desee o considere, sino más bien, observando cómo se desenvuelven los diferentes actores involucrados, qué escenarios pueden generarse, y qué acciones son necesarias realizar, para que finalmente se llegue a la situación deseada<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La Planificación como Proceso Político, Organización Panamericana de la Salud. Cursos Regionales, campus virtual de salud, aula virtual. Consulta en línea: <http://cursos.campusvirtualesp.org/course/view.php?id=111&pageid=866>

Si planificar es pensar antes de actuar, y una forma de proyectarse y anticiparse a un futuro deseado; la pregunta a resaltar es, en función de qué planificar, cuáles son los problemas en materia de recursos humanos en salud que demandan que se planifique. La respuesta a este cuestionamiento es lo que potencializa la planificación, al considerar “cuáles son los problemas de recursos humanos que están haciendo que la realidad actual, o la esperada a un futuro, sea diferente a lo que quisiéramos”<sup>13</sup>. En ese sentido, los problemas abordados en la planificación, deberán delimitarse, jerarquizarse y explicarse, en la medida que puedan conocerse las causas y efectos encadenados, y definir prioridades en forma concreta que potencialice la planificación y el éxito de los escenarios deseados.

Es importante resaltar que la planificación de recursos humanos en salud, va más allá de tratar de solucionar solamente un problema de recursos humanos, se centra en el objetivo de actuar desde las necesidades de la población, para buscar la solución respecto a los efectos que dicha situación está provocando en los usuarios del sistema de salud donde se manifiesta el problema, tomando en cuenta el ambiente cambiante y la dinámica resultante del proceso.

## 2. La Política de Recursos Humanos.

El campo de los recursos humanos en salud, es amplio y complejo en tanto la especialización y profesionalización laboral y la intervención de múltiples actores. No obstante, las políticas de recursos humanos, constituyen una herramienta estratégica para tratar de conciliar las demandas de la población, en tanto su derecho humano a la salud; las demandas y derechos del personal sanitario; con los objetivos y compromisos nacionales que establecen el deber del Estado para velar por la salud y seguridad de todos los ciudadanos.

---

<sup>13</sup> Ídem, pág. 2.

Una política de recursos humanos, se inscribe en el marco de un contrato social de los profesionales, gestores y los políticos sanitarios, en tanto personas que realizan acciones para el logro de resultados en el campo de la salud, contribuyendo a maximizar la salud de la población, a reducir desigualdades del sistema, y en consecuencia a aumentar la calidad de vida de las personas.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), una política de salud ayuda a desarrollar una visión de futuro, a definir referencias de atención de corto, mediano y largo plazo alrededor de políticas públicas que son competencia de la instancia de dirección de salud. Por su parte una política de recursos humanos, constituye el enlace con la estrategia general de la organización, para dar vida a la política pública y a los objetivos y metas organizacionales que definen su razón de ser. Son políticas que están al servicio de modelos de atención, financiamiento y gestión de los servicios sanitarios, los que a su vez responden a las demandas de la población y al cumplimiento de objetivos nacionales.

Existen elementos que demandan su estudio y análisis al momento de formular una política de recursos humanos en salud. En el sentido que su interpretación y empoderamiento, permitan definir el horizonte y una trayectoria de acción para generar y entregar satisfactores sociales a la población en el campo de la salud, bajo los principios de solidaridad, equidad y justicia social, entre los cuales pueden señalarse:

- Políticas de salud a nivel nacional (intereses de actores sociales y grupos involucrados).
- Modelos de atención integral en salud, niveles de cobertura, grupos y metas de atención.
- Modelos de gestión y financiamiento de la salud definidos por el gobierno central.

- Estructuradas con las necesidades internas y externas de la organización, de manera que se puedan alinear objetivos organizacionales con individuales.
- Orientadas y articuladas con la misión, visión, valores, principios y estrategias organizacionales.
- Alineadas con planes complementarios de formación, promoción y motivación de los recursos humanos que permitan su plena incorporación y desarrollo profesional.
- Respaladas con diferentes instrumentos administrativos que normen la conducta y actuación de los diferentes agentes sanitarios que participan.

Por otra parte, sin un grado de coordinación, el esfuerzo de integrar la política de recursos humanos con las estrategias de la organización, resulta bastante complejo, si se toma en cuenta el grado de especialización y la alta interdependencia de los diferentes agentes que participan en el proceso de atención y desarrollo de los servicios de salud.

### 3. La coordinación de los Recursos Humanos.

La coordinación, “es el proceso de integrar los objetivos y actividades de unidades independientes (departamentos o áreas funcionales) de una organización, a fin de conseguir eficientemente las metas organizacionales”<sup>14</sup>.

La necesidad de coordinación se hace visible en numerosos aspectos de la vida humana, sin duda en el campo de la salud, se convierte en un instrumento esencial para lograr una adecuada articulación de las actividades a realizar y la interdependencia de las unidades que las ejecutan.

Mientras más necesaria sea la coordinación, más difícil es lograrla. En las organizaciones que prestan servicios de

14 Stoner y Freeman, Administración, Quinta Edición. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., México 1994. Pág. 346.

salud pública, las actividades son altamente especializadas e interdependientes, así como los recursos humanos que participan en ellas. Se requieren de grandes flujos de información para que las organizaciones alcancen sus objetivos. La coordinación remite a una ordenación e integración armónica de actividades, tareas y acciones de la estructura organizativa, de tal manera que se pueda lograr una acción unificada, dirigida a la obtención de objetivos y metas nacionales en salud.

Los recursos humanos de acuerdo a su formación e integración en las diferentes unidades organizativas, tienden a desarrollar su propia valoración de los objetivos de la organización y su papel en función de cómo lograrlos. En ese sentido, en una visión individual puede resultar que los objetivos de la organización se sobrepongan por los objetivos de las unidades y departamentos a los cuales pertenezcan los agentes. En consecuencia, la coordinación como una acción que permite unir y conectar esfuerzos para realizar una acción en común<sup>15</sup>, persigue la integración de las diferentes unidades que intervienen en la prestación de servicios de salud, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impediría o dificultarían, la realidad misma de la organización y del sistema de salud pública en general.

La comunicación es considerada una técnica fundamental para lograr una coordinación efectiva. Tomando en cuenta que el funcionamiento de las sociedades humanas es posible gracias a la comunicación. Los problemas de las organizaciones que prestan servicios de salud con necesidades de coordinación, pueden auxiliarse de mecanismos de administración, entre los cuales la estructura organizativa y la cadena de mando, especifican las relaciones entre los agentes y unidades, facilitando el flujo de información. Por otra parte, los manuales de normas y procesos de la organización, permiten a los recursos humanos desarrollar actividades rutinarias de coordinación rápida e interdependiente. La coordinación de planes estratégicos y operativos puede además,

<sup>15</sup> [www.definición.es](http://www.definición.es)



asegurar que las diferentes unidades que prestan servicios de salud y que integran la organización, trabajen para lograr los mismos objetivos<sup>16</sup>.

Es importante señalar, que cuando las técnicas básicas de administración resultan insuficientes para alcanzar un grado efectivo de coordinación dentro de la organización, el potencial de coordinación, puede aumentarse a través de sistemas verticales de información o a través de relaciones laterales. En el primero de los casos, la información se transmite hacia arriba y hacia abajo en los niveles de la organización, y la comunicación se realiza dentro o fuera de la cadena de mando. Mientras que en las relaciones laterales, la coordinación atraviesa la cadena de mando, de tal manera que permita intercambiar de manera directa, la información y tomar decisiones en el nivel donde realmente se necesite, lo cual evita presentar los problemas en los niveles más altos.

Por otra parte se presentan situaciones en donde la demanda de coordinación es tan alta que los medios y técnicas anteriores ya no resultan efectivos; la respuesta de acuerdo al criterio de Jay Galbraith, puede ser enfocada a crear recursos más flexibles, que dan a las unidades administrativas mayor libertad para satisfacer las demandas; y creando unidades independientes, en el sentido de crear unidades que realicen todos los aspectos necesarios de una actividad intermitente<sup>17</sup>.

#### **IV. LA ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD A NIVEL NACIONAL.**

Para lograr un estado de completo bienestar físico, mental y social como lo señala la Organización Mundial de la Salud<sup>18</sup>, al referirse al Derecho a la Salud, los Gobiernos a través de sus

<sup>16</sup> Ídem. Pág. 348.

<sup>17</sup> Véase en Stoner y Freeman, Ídem. Pag. 348.

<sup>18</sup> Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada y firmada en 1946, entró en vigor el 7 de abril de 1948.

instituciones deben crear las condiciones necesarias que permitan a todas las personas el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad.

En el caso de Guatemala, el Estado tiene la potestad y la competencia del poder público para organizar y tutelar la salud por medio del acceso, prestación y calidad de los servicios necesarios. La Constitución Política de la República en su Artículo 94, señala la obligación del Estado para velar por la salud de todos los habitantes, desarrollando a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social<sup>19</sup>.

El Sistema de Salud a nivel nacional<sup>20</sup>, entendido como el conjunto de actores que lo integran y los roles que asumen, está organizado a través del “conjunto de organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, cuya competencia u objeto es la administración de acciones de salud, incluyendo los que se dediquen a la investigación, la educación, la formación y la capacitación del recurso humano en materia de salud y la educación en salud a nivel de la comunidad”<sup>21</sup>. A su vez, este conjunto de organismos e instituciones que integran el Sistema de Salud a nivel nacional, es denominado Sector Salud, el cual está clasificado en seis grandes subsectores, con

---

19 Artículo 94. Obligación del Estado, sobre salud y asistencia Social, Constitución Política de la República de Guatemala, (Aplicado en fallos de la Corte de Constitucionalidad), Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto de 2002. Guatemala. Consulta en línea: <http://www.ine.gob.gt/np/informacionpublica/documentos/Constitucion%20Politica%20de%20la%20Republica%20de%20Guatemala.pdf>

20 El Sistema de Salud en su forma y contenido fue desarrollado a partir de las políticas que respaldan la Reforma de Salud y el Nuevo Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala.

21 Artículo 8, Capítulo II, El Sector Salud, Código de Salud de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 90-97. Guatemala 1997.

funciones y responsabilidades establecidas de acuerdo con su naturaleza de actuación.<sup>22</sup>

1. Sector Salud, Subsectores: Funciones y Responsabilidades.

a. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).<sup>23</sup>

- Rector a nivel sectorial tal y como lo señala la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, lo cual se traduce en la responsabilidad de planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en materia de Salud, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.
- Garantizar la prestación de servicios de salud pública gratuitos para los guatemaltecos, bajo principios de equidad, solidaridad y subsidiariedad.
- Coordinador y facilitador de la acción que derive de las instituciones públicas y privadas que correspondan al Sector Salud, para lo cual debe coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las Partes.
- Desarrollar en coordinación con las instituciones que conforman el Sector, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, propiciando la participación pública y privada, así como formas de financiamiento y de auditoría social que fortalezcan los procesos.
- Formular, organizar, dirigir y dar seguimiento a la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de salud pública preventiva y curativa.

<sup>22</sup> Ídem, Arto. 9.

<sup>23</sup> Se describen las funciones que señala el Código de Salud en los Artículos 4, 9, Ídem. Así como las funciones sustantivas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que aparecen en los Artículos 23, 27 y 39, de la Ley del Organismo Ejecutivo y sus Reformas, Decreto 114-97, del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala.

- Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación, procurando la preservación higiénica del medio ambiente.
  - Administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de recursos humanos en el Sector Salud.
  - Coordinar la cooperación técnica y financiera que organismos internacionales y países brinden al país sobre la base de las políticas y planes nacionales.
  - Velar por el cumplimiento de tratados y convenios internacionales relacionados con la salud, en casos de emergencia por epidemias y desastres naturales.
- b. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

En coordinación con el Ministerio de Salud, y en el marco de sus propias leyes y reglamentos del régimen de seguridad social, le corresponde realizar programas de prevención y recuperación de la salud, incluyendo atención materno-infantil y prevención y atención de accidentes, para toda la población guatemalteca que cuente con afiliación al Instituto, lo que en otras palabras se traduce, pertenecer al Sector de la Economía Formal del país con un contrato de trabajo que incluya el sistema de protección social mínima.

Puede señalarse que las dos funciones esenciales que el IGSS cumple, corresponden por un lado, a la Atención Médica, en cuanto a prestación de servicios médico-hospitalarios para conservar, prevenir o restablecer la salud de sus afiliados; y la segunda, a la Previsión Social, que consiste en proteger a los afiliados de cualquiera de los riesgos que pudieran sufrir por incapacidad, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, entre otros.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, Funciones. consulta en línea <http://www.igss.org.gt/#>

c. Municipalidades.

De acuerdo con sus atribuciones y competencias específicas, participará en conjunto con las instituciones que conforman el Sector Salud, en la administración parcial o total de la prestación de programas y servicios de salud en su respectiva jurisdicción, que contribuyan a satisfacer las necesidades y mejorar la calidad de vida de la población del municipio.

En ese sentido, las municipalidades en el ámbito de su territorio desarrollan como parte de las competencias delegadas al municipio, funciones relacionadas con el Artículo 70 del Código Municipal, en relación con el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización, y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio, así como la ejecución de programas y proyectos de salud preventiva, que permita el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos, entre otros. Es importante señalar, que con carácter obligatorio en su primera sesión ordinaria anual, el Consejo Municipal le corresponde por mandato organizar la Comisión de la Salud y Asistencia Social, asignando los recursos financieros necesarios para las acciones a realizar durante todo el año, lo cual permite mantener vigente y permanentemente el tema de la Salud dentro de la agenda municipal<sup>25</sup>.

d. Universidades e Instituciones formadoras de Recursos Humanos.

Les corresponde promover en coordinación con los distintos Organismos del Estado e instituciones que integran el Sector, la investigación en materia de salud y la formación y capacitación de recursos humanos en los niveles profesionales y técnicos.

---

<sup>25</sup> Artículos 36, 67 y 70, Código Municipal de Guatemala, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

En lo que corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)<sup>26</sup>, en su carácter de única universidad estatal, desarrolla la educación superior en las Ciencias de la Salud principalmente, a través de las Facultades de Ciencias Médicas y Ciencias Químicas y Farmacia; además de los distintos programas y estudios de maestrías y posgrados en especialidades de las distintas ramas de la medicina, en respuesta a los servicios de salud que demanda la población guatemalteca. Asimismo, se tienen convenios y cartas de entendimiento entre el Ministerio de Salud y la Facultad de Medicina de la Universidad, con el fin de promover las facilidades necesarias en cuanto a infraestructura física de instituciones hospitalarias nacionales y personal de apoyo, denominados Hospitales Escuelas, para el entrenamiento y formación de los profesionales<sup>27</sup>.

Además de desarrollar la educación superior en las ramas que corresponden a las facultades vinculadas con las Ciencias de la Salud, la Universidad de San Carlos, promueve por todos los medios a su alcance, la investigación en todas esferas del saber humano incluyendo el de las Ciencias Médicas, y coopera en el estudio y solución de los problemas nacionales vinculados con la materia, difundiendo la cultura y el saber científico<sup>28</sup>.

- e. Entidades Privadas, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Comunitarias y Agencias de Cooperación.

En el marco de los objetivos que promueve cada entidad, participan en coordinación con otras instituciones del Sector, en la solución de los problemas de salud de la población guatemalteca, a través de la ejecución de programas y la prestación de servicios,

26 Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Artículos del 1 al 8, Leyes y Reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 2006. Consulta en línea: <http://www.usac.edu.gt/archivos/manualesLeyes.pdf>

27 Véase en Portal de Facultad de Ciencias Médicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Estudios de Posgrado. Consulta en línea <http://www.postgradomedicinausac.com/historia.php>

28 Artículo 5, inciso b), Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ídem.

mejoras del ambiente y desarrollo integral de las comunidades, en base a las políticas, reglamentos y normas establecidas por el Ministerio de Salud.

f. Colegios Profesionales.

Les corresponde regular el ejercicio de los profesionales vinculados con el área de salud, en el marco de la normativa vigente. Asimismo, deben contribuir al fortalecimiento del nivel científico y técnico de la profesión universitaria vinculada a las Ciencias Médicas, como parte de los fines y objetivos de todas las universidades del país, en el sentido de contribuir con el desarrollo físico, mental y social de la población guatemalteca<sup>29</sup>.

En cuanto a las coberturas de atención en salud que realizan las instancias que conforman el Sector Salud, es importante resaltar que en base a las 31,829,903 consultas médicas realizadas en el país durante el año 2011, la participación del Ministerio de Salud alcanzó un porcentaje del 49.6%, mientras que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social un 15%, el Sector Privado el 34%, y otras instancias el 0.04% respectivamente<sup>30</sup>.

**V. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN EL MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA SALUD PÚBLICA A CARGO DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL.**

Los conceptos de gestión y administración muchas veces son utilizados como sinónimos indistintamente. Sin embargo, es preciso señalar que el concepto de gestión está orientado más con el control de resultados, con un enfoque estratégico y una orientación hacia los actores.

---

<sup>29</sup> Artículo 90, Constitución Política de la República de Guatemala. Ídem.

<sup>30</sup> Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012. Pág. 3.

La mesogestión sinónimo de gestión institucional, “es un concepto aplicado a las organizaciones y su continua necesidad de reconversión, reajuste y acciones de supervivencia para adecuarse a las políticas de salud”<sup>31</sup>. En ese sentido, un modelo de gestión implícito o explícito, responderá a una forma particular para la toma de decisiones, que al final definirá decisiones y acciones para poner en práctica políticas, objetivos y estrategias que generen los resultados proyectados.

A continuación se realiza una mirada del modelo de gestión del Ministerio de Salud, partiendo de algunos de los antecedentes que han marcado la ruta de las políticas de salud en el país, seguido por algunas de las funciones que define Federico Tobar, desde el Ser, desde el Estar, y desde el Hacer, las cuales fueron abordadas teóricamente en el segundo capítulo. Lo anterior, en un intento por establecer cómo se definen y configuran las razones de interés público en materia de salud.

1. Antecedentes que delimitan el Modelo de Gestión Institucional de la Salud Pública.

Hacer explícito el modelo de gestión vigente de la salud pública en el país a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, implica analizar algunos elementos característicos de las premisas que orientaron en su momento y siguen orientando hoy en día, las decisiones y estrategias institucionales, a raíz de las políticas que contienen la Reforma de Salud realizada en el país en la década de los años 90.

Realizar una mirada al desarrollo histórico de la política de salud pública en Guatemala, significa retrotraer la mirada al proceso en el cual se gestó la Reforma de Salud, la configuración de actores, intereses y tendencias que guiaron el proceso.

---

<sup>31</sup> Galli, Alberto, Herramientas de Gestión en la Aplicación de los Recursos en Salud. <http://www.mutualadim.org.arg>



De acuerdo a Verdugo Urréjola (2005), y las monografías realizadas sobre la Reforma de Salud en Guatemala<sup>32</sup>, se estima que los primeros intentos por concretar una reforma de salud en el país con sus diferentes matices, datan de los gobiernos de la Democracia Cristiana en 1987, Movimiento de Acción Solidaria (Mas) en 1993, y posteriormente durante el gobierno de De León Carpio en 1995. Bajo el marco de diferentes negociaciones e injerencia directa del Banco Interamericano de Desarrollo BID y la firma de préstamos para tal fin, se perfilaron algunos diagnósticos sobre la reestructuración del Ministerio de Salud, y se dio inicio a la formulación de la reforma de salud “que tenía como marco la agenda de reforma en salud del Banco Mundial”<sup>33</sup>, la cual se encontraba vigente desde el gobierno de la Democracia Cristiana. Sin embargo, poco avance se logró, derivado de las debilidades gubernamentales, y la poca claridad y reciprocidad de los procesos a implementar.

Una década más tarde, con la llegada del Partido de Avanzada Nacional (PAN) al gobierno central en 1996, la apertura de un gobierno de derecha y su plan de gobierno centrado en la eficiencia y eficacia gubernamental, constituyeron el marco de acción propicio para retomar y concretar las políticas de salud que daban vida a la Reforma de Salud (Verdugo Urréjola, 2005)<sup>34</sup>. La cual presentaba políticas y ámbitos de acción definidos, de acuerdo a las políticas de ajuste estructural, que demandaban los organismos internacionales a países en desarrollo, y que guardaban relaciones contractuales a través de los préstamos concedidos para la reforma del Estado.

El centro de las políticas que respaldan la Reforma de Salud, lo constituye principalmente la racionalidad económica, enfocada en la división de funciones entre las instituciones y organizaciones

---

32 Verdugo Urréjola, Juan Carlos (Dr.), Análisis sobre la Reforma del Sector Salud en Guatemala. Guatemala, 2005.

33 Ídem. Pág. 8.

34 Ídem.

que prestan servicios de salud en el país, privilegiando mecanismos de mercado para el funcionamiento y relacionamiento del Sector. El Sistema de Salud como tal, fue dividido por Sectores, dejando la rectoría en el Ministerio de Salud, como el ente encargado de velar por las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, propiciando la participación pública y privada, así como formas de financiamiento y de auditoría social que fortalezcan los procesos. Es de señalar que durante este período gubernamental (PAN), es cuando se aprueba el nuevo Código de Salud y Reglamento Interno del Ministerio de Salud, vigentes a la fecha, los cuales en su conjunto, delimitan una nueva estructura del Ministerio de Salud como ente rector, y se establecen funciones y atribuciones a los integrantes del Sector Salud, así como a los agentes que participan en el proceso.

Posteriormente, nuevos partidos llegaron al gobierno central, y con ellos, nuevos préstamos que comprometían la salud del país, y aseguraban por parte de los organismos internacionales, una reforma de salud bajo los umbrales de políticas neoliberales que buscan a través de la salud, relegar al Estado a una función rectora del Sector, más no así, a un administrador y ejecutor único de la salud pública en el país, en tanto la administración y ejecución de un presupuesto de salud pública ajustado a la realidad que vive el país, y a los cuadros de atención sanitaria que demanda la población guatemalteca. La interpretación de las políticas detrás de la Reforma de Salud, entre otros aspectos, se centraron en los siguientes objetivos estratégicos (Verdugo Urréjola, 2005):

- Ofrecer únicamente paquetes básicos de salud, respaldados con escasos fondos públicos y subsidiados por fondos de la cooperación internacional y otros fondos privados, los cuales se enfocarían en las personas más vulnerables.
- Propiciar y promover la figura del voluntariado para que cada vez más, la salud pública derive en agentes externos y sin

ninguna relación contractual con el Ministerio de Salud, que garantice la sostenibilidad de las acciones que se realizan. En ese sentido, la salud sanitaria impulsada por organizaciones comunitarias, de la iglesia y de la sociedad civil, constituyen un ejemplo de ello, promoviendo principalmente el primer nivel de atención.

- El Ministerio de Salud con una función rectora y una visión de reglas claras y estables, que garantice el libre mercado para la prestación de los servicios de salud, mientras que la administración y prestación de servicios de salud debería concretarse a través de convenios con la empresa privada.
- La descentralización y desconcentración de los servicios de salud pública, a través de entidades no gubernamentales (ONGs), para la administración y prestación de los servicios de salud, que no es otra cosa que la implementación de mecanismos de apertura, para la inclusión de la empresa privada en la administración de fondos públicos para la prestación de servicios de salud.
- La modernización del Estado, en tanto la racionalización, reducción y focalización del gasto en salud, en sectores específicos de la población (más vulnerables).
- La reestructuración y fortalecimiento del Ministerio de Salud, a través de la eficiencia y eficacia de la gestión de los hospitales públicos, tema que ha estado presente en la agenda gubernamental como parte de la modernización estatal. No obstante, la eficiencia y eficacia gubernamental, medida muchas veces no por el acceso, la cantidad y calidad de los servicios que se entregan a la población guatemalteca, sino más bien, por la racionalidad del gasto, en tanto su reducción y focalización versus la efectividad lograda.

No cabe duda que los principios sobre los cuales se sustentan las políticas de la Reforma de Salud en el país, responden en su forma y contenido, al influjo del discurso imperante de organismos internacionales, a sus políticas, objetivos y estrategias económicas que materializan la libertad de mercado.

2. Las funciones desde el Ser: la misión, visión y valores del Ministerio de Salud.

La normativa constitucional reconoce el derecho a la salud y la protección de la salud de todos los guatemaltecos sin discriminación alguna. Engloba la salud como parte de los derechos humanos, lo que significa que “encierra determinadas prestaciones que individual o colectivamente pueden exigir los ciudadanos al Estado”<sup>35</sup>. En otras palabras, que los guatemaltecos tengan acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o la restitución de su bienestar físico, mental y social.

En ese sentido, y tomando en cuenta que las funciones desde el Ser delimitan en su contenido la función y razón de ser de las organizaciones, en este caso del Ministerio de Salud, a continuación se describe la misión, visión y valores del Ministerio de Salud, partiendo de los preceptos constitucionales, que establecen en su orden la supremacía de la ley. Es de resaltar que la Carta Magna, legitima a las instancias gubernamentales para dictar medidas que tiendan a la consecución del bien común, haciendo énfasis en perseguir sin infringir preceptos constitucionales, objetivos generales y permanentes y nunca específicos (Arto. 1<sup>o</sup>)<sup>36</sup>.

---

35 Capítulo II. Derechos Sociales. Constitución Política de la República de Guatemala. Ídem.

36 Artículo 1. Protección a la persona. Capítulo I. La persona humana, fines y deberes del Estado. Constitución Política de la República de Guatemala, y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2002.

Misión institucional:

<b>Misión MSPAS 2013</b>	<b>Misión MSPAS 2008</b>
“Guiar, organizar y/o respaldar una respuesta ampliada y dirigida a integrar, fortalecer, extender y diversificar los servicios y programas de salud públicos, hospitalarios y privados”. <sup>37</sup>	“Garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las y los habitantes del país, ejerciendo la rectoría del sector salud a través de la conducción, coordinación y regulación de la prestación de servicios de salud, y control del financiamiento y administración de los recursos, orientados al trato humano para la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, recuperación y rehabilitación de las personas, con calidad, pertinencia cultural, enfoque de género y en condiciones de equidad” <sup>38</sup> .

Definir la misión del Ministerio de Salud, significa señalar la contribución que la institución realiza a la sociedad guatemalteca, tomando en cuenta los preceptos constitucionales que legitiman su existencia y su razón de ser. En ese sentido el enunciado de la misión que se presenta en el año 2013, puede considerarse una expresión de carácter muy general, que no resalta un liderazgo institucional coherente con los lineamientos constitucionales. Caso contrario del enunciado de la misión institucional durante el gobierno anterior (2008), el cual se enfoca en una declaración clara, precisa que resalta la esencia y razón de ser de la institución.

37 Portal electrónico Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Septiembre 2013.  
[www.mspas.gob.gt](http://www.mspas.gob.gt)

38 Plan Nacional para la Salud de Todas y Todos los Guatemaltecos, Gobierno de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala 2008. Pág. 22.

Visión Institucional:

Visión MSPAS 2013	Visión MSPAS 2008
<p>“Personas viviendo y construyendo comunidades saludables”<sup>39</sup>.</p>	<p>“En Guatemala, en el año 2020 las guatemaltecas y los guatemaltecos, en las diferentes etapas del ciclo de vida, tienen acceso equitativo a servicios de salud integrales e integrados, con enfoque de género y humano, de calidad y pertinencia cultural a través de una efectiva coordinación intra e inter institucional y multisectorial”<sup>40</sup>.</p>

Si se toma en cuenta que la visión debe identificar lo que la institución es el día de hoy y lo que pretende alcanzar en el futuro; puede considerarse que en el enunciado de la visión institucional que se presenta en 2013, la misma no promueve una aplicación en el contexto del desarrollo de las acciones de la Institución, en el sentido que oriente a los diferentes agentes que participan, a un compromiso real para lograr el éxito organizacional. Más bien, la definición está orientada a metas y aspiraciones macrosociales y no institucionales como correspondería. Por otra parte, en el enunciado de la visión formulada en el año 2008 durante el gobierno anterior, se percibe un enfoque y orientación más integral y comprometido con la Institución y con el cumplimiento de los preceptos constitucionales, situación que favorece en la interpretación y apropiación por parte de los diferentes agentes que participan en el proceso y su puesta en marcha en el quehacer organizacional.

<sup>39</sup> Portal electrónico MSPAS, Guatemala octubre 2013. [www.mspas.gob.gt](http://www.mspas.gob.gt)

<sup>40</sup> Plan Nacional para la Salud de Todas y Todos los Guatemaltecos, Gobierno de Guatemala. Ídem.

Como un elemento integrador de la misión y visión, el Ministerio de Salud tiene establecido principios y valores, entre los cuales se pueden señalar:

<b>Principios y Valores MSPAS 2013<sup>41</sup></b>	<b>Principios y Valores MSPAS 2008<sup>42</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estar centrado en la persona y enfocado en la comunidad.</li> <li>▪ Satisfacer las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades.</li> <li>▪ Responder a las tendencias demográficas y epidemiológicas.</li> <li>▪ Facilitar el acceso a la atención apropiada, a tiempo y en el lugar adecuado, con énfasis en el primero y segundo nivel de atención que conlleve al acceso universal.</li> <li>▪ Proveer la continuidad de la atención ampliada a través de la coordinación con las instituciones.</li> <li>▪ Articular las relaciones con todos los sectores para optimizar los servicios</li> <li>▪ Garantizar estándares de calidad de atención que sean consistentes en toda la institución.</li> <li>▪ Optimizar la utilización de los recursos.</li> <li>▪ Incrementar la efectividad del sistema y ofrecer servicios con equidad de género, pertinencia cultural, respeto y dignidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Primacía del ciudadano y ciudadana.</li> <li>▪ Responsabilidad.</li> <li>▪ Equidad.</li> <li>▪ Solidaridad.</li> <li>▪ Orientación a la calidad.</li> <li>▪ Priorización de las poblaciones vulnerables.</li> <li>▪ Sostenibilidad.</li> <li>▪ Intersectorialidad.</li> <li>▪ Participación de la población.</li> </ul>

41 Portal electrónico MSPAS, Guatemala, octubre 2013. Ídem.

42 Nacional para la Salud de Todas y Todos los Guatemaltecos, Gobierno de Guatemala, Ídem.

Si se toma en cuenta que los valores como tal, constituyen principios que permiten orientar el comportamiento de los seres humanos para realizarse como personas, los cuales están cimentados sobre la base de actitudes, conductas y acciones que reflejen una manera de actuar y de vivir en la práctica diaria del quehacer institucional. Puede señalarse que los principios y valores que presenta el Ministerio de Salud en 2013, se perciben más como objetivos o principios orientadores de la política de salud y no como actitudes, conductas y acciones a implementar en la práctica diaria. En el caso de los principios y valores implementados en la gestión ministerial del gobierno anterior (2008), puede señalarse que se acoplan de una mejor manera al entendimiento y apropiación de los recursos humanos, para valorarlos a partir de lo que constituyen en la vida de los pacientes y recursos humanos que interactúan en la Institución.

Es importante señalar que en el afán de responder a la política general del gobierno de turno y legitimar la gestión institucional en función de las promesas y ofrecimientos de campaña, el Ministerio de Salud a través de su equipo gestor que regularmente están vinculados a las decisiones políticas para su integración, tiende a realizar adecuaciones de los enunciados de la Misión y Visión institucional, en tanto se justifiquen reingenierías y/o procesos de reestructuración, bajo el argumento de introducir los cambios necesarios que generen los resultados esperados. Esta situación se puede observar en el enunciado de la misión del Ministerio de Salud que durante el gobierno anterior, presentaba un enfoque diferente al que se presenta en el gobierno actual, lo cual no contribuye a que los agentes de salud se apropien y afiancen de la razón de ser del Ministerio y en el cumplimiento de objetivos y metas de mediano y largo plazo, y que en su conjunto contribuyan al fortalecimiento institucional.



3. Las funciones desde el Hacer: las funciones, actividades y prioridades.

En el marco del modelo de gestión del Ministerio de Salud, las funciones, actividades y prioridades contribuyen y facilitan el cumplimiento de la misión y visión institucional. En ese sentido como parte de las funciones asignadas por mandato constitucional, al Ministerio de Salud le corresponde formular y dar seguimiento a la política y los planes de salud pública y administrar a través de sus instituciones, programas de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, y las medidas complementarias que garanticen las necesidades básicas de salud individual y colectiva de la población guatemalteca<sup>43</sup>.

Las funciones y atribuciones del Ministerio de Salud en cuanto a salud pública, se materializan en las acciones de rectoría, gestión y prestación de servicios. El Modelo de Atención que desarrolla, constituye la referencia para la atención en salud del país, el cual está organizado a través de una red de servicios que integra tres niveles de atención, cubriendo un total de 1,492 servicios<sup>44</sup> a nivel nacional, con establecimientos clasificados de acuerdo a los grados de complejidad de la atención que reciben los pacientes. A continuación se realiza una descripción de los mismos.

3.1 Primer Nivel de Atención<sup>45</sup>:

Está diseñado para *promover* la salud, *prevenir* y *resolver* las necesidades más frecuentes de salud de la población<sup>46</sup>. Está integrado por Centros Comunitarios de Salud, Puestos de Salud

43 Artículo 93, Derecho a la Salud y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad. Constitución Política de la República de Guatemala, y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2002.

44 Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012. Pág. 11.

45 Información en Portal Electrónico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala. <http://www.mspas.gob.gt>

46 Modelo de Atención Integral en Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

y Centros de Salud, los cuales presentan características propias para la prestación de servicios de salud, los que se detallan a continuación:

❖ Centro Comunitario de Salud:

Es considerado el establecimiento de menor complejidad de la red de servicios. Se utilizan tecnologías simples en estrecha relación con los sistemas tradicionales de salud. El área de responsabilidad programática es una población menor de mil quinientos habitantes. Los recursos humanos que participan corresponden por una parte a la propia comunidad; un guardián de salud, un colaborador voluntario de vectores y una comadrona capacitada. Por otra, el personal del Ministerio de Salud lo integra un auxiliar de enfermería/auxiliares de enfermería materno neonatales, educadores/comunitarios en salud y educación, y un técnico de salud rural, quienes laboran de lunes a viernes, en un horario de ocho hora diarias.

❖ Puesto de Salud:

Ofrece un conjunto básico de salud, en un horario de ocho horas diarias de lunes a viernes. Comprende la atención de los servicios públicos de salud en aldeas, cantones, caseríos y barrios de los municipios. Tiene una cobertura programática para dos mil habitantes, y es el medio de enlace entre la red institucional y el nivel comunitario. Cuenta con recursos humanos del Ministerio de Salud, conformado por un auxiliar de enfermería y un técnico de salud rural.

❖ Centro de Salud:

Presta servicios básicos de salud, en tanto la promoción, prevención y curación de enfermedades. Dentro del Primer Nivel de Atención, es considerado el establecimiento de mayor

complejidad. Su cobertura de atención responde a un promedio de cinco mil habitantes, ubicados en aldeas, cantones, caseríos, barrios o en algunas cabeceras municipales. Al igual que el Puesto de Salud, sirve de enlace entre la comunidad y la red institucional. Cuenta con recursos humanos básicos integrado por un médico y/o enfermero, auxiliar de enfermería, técnico de salud rural y personal de apoyo administrativo, quienes atienden a la población en un horario de ocho horas diarias de lunes a viernes.

Con base a la información oficial, se estima que el Primer Nivel de Atención ocupa el 74% de los servicios que presta el Ministerio de Salud. Está integrado por 1,101 establecimientos que brindan atención a través de la distribución siguiente: 777 Puestos de Salud, 245 Puestos de Salud fortalecidos fines de semana, 64 Puestos de Salud fortalecidos y 15 Unidades Mínimas<sup>47</sup>. Es de resaltar que la mayoría de los establecimientos de salud en este nivel, no utilizan instalaciones e infraestructura del Ministerio de Salud para prestar los servicios. Sin embargo, el presupuesto de funcionamiento es financiado con fondos públicos.

### 3.2 Segundo Nivel de Atención.

Constituyen Centros de Salud con una clasificación específica que los diferencia de los Centros de Salud del Primer Nivel de Atención. Asumen funciones y responsabilidades que responden a un mayor grado de complejidad para la atención de los pacientes. Están diseñados para brindar atención de salud en el ámbito municipal, cabeceras municipales y centros poblados de cinco a veinte mil habitantes. Coordinan y articulan la prestación de servicios de salud de los establecimientos de menor categoría en su área de influencia.

---

<sup>47</sup> Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012. Pág. 11.

En el Segundo Nivel de Atención, los Centros de Salud se subdividen en: Centros de Salud Tipo B, Maternidad Periférica, Policlínico, Centro de Atención Permanente (CAP), y Centro de Atención Integral Materno Infantil. Las acciones que se realizan en este Nivel de Atención, en términos generales se enfocan en la promoción, prevención, diagnóstico, rehabilitación y recuperación de la salud.

Por otra parte, la clasificación de cada Centro de Salud en este Nivel, está relacionado con las áreas de influencia que refieren entre cinco y diez mil habitantes; diez mil habitantes; de diez mil y veinte mil habitantes; y mayores de veinte mil habitantes para zonas geográficas con acceso limitado y con mortalidad materna por encima del promedio nacional.

Los servicios de salud prestados en este Nivel de Atención, son clasificados dependiendo del tipo de Centro de Salud de que se trate y las áreas de influencia a cubrir. Asimismo la plantilla de recursos humanos de cada Centro, está correlacionada con los servicios y el número de población a atender. En términos generales, pueden señalarse las características principales de cada Centro de Salud que participa en este Nivel<sup>48</sup>:

#### Principales Características Centros de Salud, Segundo Nivel de Atención

---

<sup>48</sup> Características principales referidas en el documento “Modelo de Atención Integral en Salud”, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Idem.

<p><b>Centro de Salud Tipo B</b></p> <p>Cobertura: 20 mil habitantes en microrregiones municipales (cubren 2 territorios).</p> <p>Servicios que presta: Similares a los Centros Comunitarios y Puestos de Salud. Adicionalmente prestan servicios de atención médica, odontológica, psicológica y pruebas de laboratorio para apoyo diagnóstico.</p> <p>Horario de atención: 8 horas de lunes a viernes.</p> <p>Recursos Humanos: Médico general, odontólogo/a, psicólogo/a, enfermera/o graduada, auxiliar de enfermería, técnico/a de salud rural, inspector de saneamiento ambiental, técnico de laboratorio, trabajadora social y personal administrativo.</p>
<p><b>Maternidad Periférica</b></p> <p>Cobertura: Variable.</p> <p>Servicios que presta: atención de maternidad (parto no complicado) y atención del neonato, consulta externa especializada en obstetricia, atención prenatal, atención del parto con pertinencia cultural, atención posparto, servicio de laboratorio, consejería de planificación familiar y referencia y traslado de casos complicados.</p> <p>Horario de atención: 24 horas de lunes a domingo</p> <p>Recursos Humanos: Médico/a obstetra, médico/a pediatra, enfermera, auxiliar de enfermería, técnico de laboratorio, y personal administrativo y de apoyo.</p>
<p><b>Policlínico</b></p> <p>Cobertura: cabeceras departamentales o ciudades con perfil epidemiológico que requiere atención especializada.</p> <p>Servicios que presta: consulta externa y hospitalización de día. Los servicios de consulta externa están orientados a medicina general, especialidades médicas de medicina interna, cirugía, pediatría, ginecobstetricia, traumatología, fisioterapia y rehabilitación, oftalmología, radiología, salud mental y odontología.</p> <p>Horario de atención: 8 horas de lunes a viernes.</p> <p>Recursos Humanos: Médico/a obstetra, pediatra, internista, traumatólogo, cirujano, anestesiólogo, fisiatra, oftalmólogo, odontólogo, radiólogo, psicólogo, enfermera/o graduada/o, auxiliar de enfermería, técnicos de laboratorio, y personal administrativo y de apoyo.</p>

**Centro de Atención Permanente**

Cobertura: municipios con una población mayor de veinte mil habitantes, en áreas geográficas donde el traslado en vehículo de pacientes, a otro servicio de 24 horas, se lleve más de una hora.

Servicios que presta: procedimientos menores, estabilización, atención y referencia de emergencias, consultas médicas, odontológicas y psicológicas, atención del parto eutócico, atención al neonato, encamamiento, laboratorio básico, atención médica permanente.

Horario de atención: 24 horas de lunes a domingo.

Recursos Humanos: Médico/a general, odontólogo, psicólogo/a, enfermero/a graduado/a, auxiliar de enfermería, técnico de salud rural, inspector de saneamiento ambiental, técnico en laboratorio, personal administrativo y de apoyo.

**Centro de Atención Integral Materno Infantil**

Cobertura: zonas geográficas de acceso limitado y con mortalidad materna por encima del promedio nacional.

Servicios que presta: Procedimientos menores, estabilización, atención y referencia de emergencia, consultas médicas, odontológicas y psicológicas, atención del parto autócico, resolución quirúrgica del parto, atención al neonato, encamamiento, laboratorio básico, atención médica permanente.

Horario de atención: 24 horas de lunes a domingo.

Recursos Humanos: Médico/a general, obstetra, pediatra, odontólogo, psicólogo, técnicos de laboratorio, enfermera/o graduada/a, auxiliar de enfermería, técnico en salud rural, inspector de saneamiento ambiental, personal administrativo y de apoyo.

Se estima que dentro de la red de servicios de salud que presta el Ministerio de Salud, el Segundo Nivel ocupa el 23% de la totalidad de servicios. Comprende un total de 346 establecimientos de salud distribuidos de la forma siguiente: 180 Centros de Atención Permanente, 110 Centros de Salud, 40 Centros de Atención del Paciente Ambulatorio, 5 Centros de Atención Integral Materno-Infantil, 4 Maternidad Cantonal, 3 Centros de Urgencias Médicas, 2 Clínicas Periféricas y 2 Servicios de Especialización. En su conjunto, los establecimientos de salud

en este Nivel de Atención, refieren un total de 1,200 camas para servicio de encamamiento, principalmente para la atención del parto<sup>49</sup>.

### 3.3 Tercer Nivel de Atención.

Está diseñado para atender la demanda de salud directa de la población y las referencias de atención provenientes del primer y segundo nivel de atención, a través de un sistema de referencia y contra referencia que establece la continuidad de los servicios. Las funciones que se desarrollan están enfocadas en la promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud de la población guatemalteca.

Este Nivel de Atención, está integrado por la red de hospitales nacionales, atendiendo especialidades médicas que varían de acuerdo a la capacidad resolutive de cada hospital. En ese sentido, la red está clasificada en Hospitales Distritales, Hospitales Departamentales, Hospitales Regionales y Hospitales de Referencia Nacional, los cuales presentan las características siguientes:

#### Principales Características Red de Hospitales Nacionales, Tercer Nivel de Atención

Características principales	Hospital Distrital	Hospital Departamental	Hospital Regional	Hospital Referencia Nacional
Area geográfica de atención	Nivel Municipal	Cabecera Departamental	Cabecera Departamental	Area Metropolitana, Ciudad Capital
Servicios que presta	Atención médico hospitalaria de carácter general	Consulta externa Emergencia Hospitalización	Consulta externa Emergencia Hospitalización Cuidados intensivos	Consulta externa Emergencia Hospitalización Cuidados intensivos

<sup>49</sup> Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012. Pág. 12.

*La Mesogestión de la Salud Pública en Guatemala y la Incidencia de los Recursos Humanos*

Especialidades de atención	Medicina Interna Cirugía general Obstetricia Pediatria Servicios Rayos X y de Laboratorio	Medicina interna Cirugía general Ginecología Obstetricia Pediatria general Traumatología y ortopedia Anestesia Patología Radiología Servicio de Rayos X Laboratorio y Banco de Sangre	Intensivo Medicina Interna Cirugía general Ginecología Obstetricia Pediatria general Traumatología y ortopedia Gastroenterología Cardiología Neumología Reumatología Hematología Anestesia Patología Radiología Servicio de Rayos X Laboratorio y Banco de Sangre	Intensivo Medicina Interna Cirugía general Ginecología Obstetricia Pediatria general Traumatología y ortopedia Gastroenterología Cardiología Neurología Oncología Neumología Reumatología Hematología Anestesia Patología Radiología Servicio de Rayos X Laboratorio y Banco de Sangre
Recursos Humanos	Médicos generales Médicos especialistas Personal de enfermería Trabajadora Social Personal técnico Personal administrativo Personal de apoyo.	Médicos generales Médicos especializados de acuerdo al área de atención. Químico Biólogo Químico Farmacéutico Trabajadores Sociales Personal de Enfermería Personal Administrativo, operativo y de apoyo	Médicos generales Médicos especializados y subespecializados de acuerdo a un área particular de la medicina Químico Biólogo Químico Farmacéutico Nutricionista Trabajadores Sociales Personal de Enfermería Personal Administrativo, operativo y de apoyo.	Médicos generales Médicos especializados y subespecializados de acuerdo a un área particular de la medicina Químico Biólogo Químico Farmacéutico Nutricionista Trabajadores Sociales Personal de Enfermería Personal Administrativo, operativo y de apoyo.
Horario de atención	Servicios de consulta externa en horas hábiles, y 24 horas los servicios de emergencia	Servicios ambulatorios de consulta externa en horas hábiles, y 24 horas los servicios de emergencia	Servicios ambulatorios de consulta externa en horas hábiles, y 24 horas los servicios de emergencia	Servicios ambulatorios de consulta externa en horas hábiles, y 24 horas servicios de emergencia

Fuente: Elaboración propia con información del Viceministerio de Hospitales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala 2013.

De acuerdo con la información oficial, el modelo de atención a través de la red hospitalaria, responde a una estructura basada en la funcionalidad del hospital, lo que implica el cambio de una



organización por servicios a otra organizada por procesos, la cual es respaldada con estructuras de apoyo y direcciones facilitadoras para la atención y solución del problema de salud que presenta el paciente. Asimismo, la estructura organizativa del modelo de atención hospitalaria, obliga a la delegación de responsabilidades y descentralización de funciones, lo que obliga a fortalecer las subdirecciones y departamentos, para que actúen en coordinación e interrelación<sup>50</sup>.

Se estima que la red hospitalaria correspondiente al Tercer Nivel de Atención representa el 3% de los servicios que presta el Ministerio de Salud a la población. Comprende un total de 45 hospitales, distribuidos de la forma siguiente: 13 hospitales distritales, 10 hospitales departamentales, 13 hospitales regionales y 9 hospitales de referencia nacional o de especialidades. Asimismo, refiere un total de 7,718 camas en la totalidad de hospitales para el servicio de encamamiento<sup>51</sup>.

### 3.4 Prioridades del Ministerio de Salud.

Enfocarse en las prioridades del Ministerio de Salud, es identificar y privilegiar acciones que den cumplimiento a la misión organizacional. En otras palabras, es priorizar acciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de salud de los guatemaltecos, a través de estrategias y programas que respondan a un modelo de atención integral de salud, que garantice el acceso, oportunidad y calidad de los servicios.

La práctica gubernamental en salud pública, señala que la definición de prioridades se realiza en concordancia con la agenda gubernamental del gobierno de turno, y no en la continuidad de políticas de Estado, enmarcadas en una planificación

---

50 Información Pública proporcionada por el Viceministerio de Hospitales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, noviembre 2013.

51 Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012.

estratégica que permita una visión de mediano y largo plazo. Prácticamente se resume a un conjunto de políticas de gobierno que se implementan por un período de cuatro años a lo sumo. A continuación, se señalan las acciones prioritarias definidas por el Ministerio de Salud durante la gestión actual (2012-2015), así como las prioridades establecidas en la gestión gubernamental en salud del gobierno anterior (2008-2011):

Prioridades de Gestión Ministerio de Salud.

MSPAS Prioridades Gestión 2012-2015 <sup>52</sup>	MSPAS Prioridades Gestión 2008-2011 <sup>53</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ventana de oportunidad de los 1000 días y hambre cero.</li> <li>• Maternidad saludable y violencia contra la mujer.</li> <li>• Enfermedades transmitidas por vectores: dengue y malaria.</li> <li>• Enfermedades transmitidas por alimentos y agua: cólera.</li> <li>• Enfermedad de Transmisión Sexual, VIH y SIDA.</li> <li>• Atención Integral del Adolescente.</li> <li>• Optimización del desempeño y la calidad.</li> <li>• Manejo de desechos sólidos y hospitalarios.</li> <li>• Vigencia epidemiológica y de infecciones nosocomiales.</li> <li>• Cirugía segura.</li> <li>• Gestión de Riesgo Hospitalaria.</li> <li>• Gestión logística de medicamentos y productos afines.</li> <li>• Medicina transfusional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento Institucional.</li> <li>• Fortalecimiento de la Rectoría.</li> <li>• Sistema de información.</li> <li>• Extensión de cobertura de la Red de Servicios a los 125 municipios priorizados por su calidad de vida.</li> <li>• Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal.</li> <li>• Reducción de la Desnutrición Crónica.</li> <li>• Propiciar un incremento progresivo del porcentaje del PIB destinado a las acciones de salud.</li> <li>• Fortalecimiento en la infraestructura, equipo y vehículos.</li> <li>• Gestión de la fuerza laboral en salud.</li> </ul>

<sup>52</sup> Unidad de Información, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, noviembre 2013.

<sup>53</sup> Plan Nacional para la Salud de Todas y Todos los Guatemaltecos, Gobierno de Guatemala. Idem.

Es notorio que en cada gestión gubernamental enmarca acciones prioritarias en salud, de acuerdo a su plan de gobierno y a los ofrecimientos de campaña, que muchas veces no profundiza en los problemas estructurales de salud de la población guatemalteca, y en el cumplimiento de objetivos y metas enmarcadas en el cumplimiento constitucional. Es importante señalar, que aunque existe un marco de políticas nacionales e internacionales en el tema salud de cumplimiento obligatorio; no en todos los períodos gubernamentales se asume el compromiso correspondiente, brindando el apoyo político y financiero para su promoción y ejecución, como puede notarse en las prioridades señaladas en los dos períodos de gestión ministerial.

#### 4. Las funciones desde el Estar: estructura, cultura e incentivos, ambiente externo.

Entre las funciones desde el Estar y que suman al cumplimiento de la misión y visión del Ministerio de Salud, la estructura organizacional constituye uno de los pilares más importantes que delimitan la división de trabajo y la cadena de mando a la cual debe responder cada unidad organizativa.

El Ministerio de Salud presenta en su estructura dos niveles de organización, el primero a nivel central, y el segundo a nivel ejecutor, los cuales están integrados con las dependencias siguientes:

##### 4.1 Nivel Central.

*La Mesogestión de la Salud Pública en Guatemala y la Incidencia de los Recursos Humanos*

Dependencias Nivel Central	Dependencias Nivel Central
Despacho Ministerial	Asesoría Jurídica
Despachos Viceministeriales	Asesorías Específicas
Consejo Nacional de Salud	Programa de Accesibilidad Medicamentos
Consejo Técnico	Unidades Especiales de Ejecución
Secretaría Ejecutiva	Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud
Planificación Estratégica	Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud
Sistema de Información Gerencial	Dirección General de Recursos Humanos en Salud
Auditoría Interna	Gerencia General Administrativa-Financiera.

#### 4.2 Nivel Ejecutor.

Dependencias Nivel Ejecutor
Dirección de Áreas de Salud. Coordinación de Distritos Municipales de Salud y, Direcciones de Establecimientos públicos de Salud.

Es de resaltar que tanto en el nivel Central como en el Nivel Ejecutor, las dependencias señaladas se subdividen en una cadena de mando vertical, que en su conjunto complementan un modelo racional de trabajo, en tanto la organización, jerarquías, puestos, atribuciones y división del trabajo del Ministerio de Salud. Cada dependencia de acuerdo al nivel de organización que pertenezca, tiene asignada funciones y actividades específicas, así como al responsable de cada unidad, de tal manera, que los subordinados respondan de manera efectiva a la división de trabajo representada en el organigrama.

Por otra parte, el sistema de logística del Ministerio de Salud, constituye el marco para la planificación, organización y control del conjunto de actividades a realizar por cada una de las dependencias que integran la estructura de la organización, articulando subsistemas de información, de negociación y de

procesos técnicos que actúan sobre los bienes, los servicios y las personas que intervienen en el proceso y desarrollo del modelo de atención en salud que se lleva a cabo.

La información oficial resalta, que el enfoque de gestión detrás del Modelo de Atención en Salud impulsado por el Ministerio de Salud, se basa en procesos y está orientado a resultados dentro de un marco de planificación territorial, el cual guarda relación con el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto, normativa que establece las normas técnicas para la formulación presupuestaria<sup>54</sup>.

En relación a la cultura e incentivos como parte de las funciones desde el Estar, es preciso señalar que no fue posible recopilar información actualizada en el Ministerio de Salud. Sin embargo, estudios realizados en el año 2009, señalan que no obstante que el Ministerio de Salud así como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, son los dos empleadores en salud más grandes en el país, los cuales se rigen en el primero de los casos, por medio de la Ley de Servicio Civil y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público; y en el segundo caso, por su propio régimen de puestos y salarios; no existe un criterio uniforme en relación a los salarios que se pagan a los trabajadores. Se estima que el IGSS está por encima de los salarios que se pagan en el Ministerio de Salud, por lo que ciertos profesionales al momento de graduarse se trasladan a dicha institución<sup>55</sup>. Por otra parte, es preciso señalar que no existe una política de salarios definida para el personal del Ministerio de Salud, en función de lograr equiparar los salarios de los agentes que participan en el proceso de atención de la salud, con los porcentajes de inflación e incrementos en el coste de vida del país.

---

54 Modelo de Atención Integral en Salud. Ídem.

55 Estudios de Países sobre Planes de Recursos Humanos y Atención Primaria en Salud: Desafíos para la Coordinación Intersectorial y Social, Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C., 2011.

El ambiente externo, es un determinante que incide en el éxito o fracaso de objetivos y metas que dan sustento a la misión y visión del Ministerio de Salud. Las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas, plantean una serie de desafíos para el desarrollo del modelo de atención en salud del Ministerio. Demandan de un proceso de conocimientos tanto en la disciplina administrativa como en la medicina, para entender la dinámica de los cambios sociales que el sistema de salud pública reproduce y amplía.

Se estima que las limitaciones de la gestión del modelo de atención en salud, se deriva muchas veces, por la separación de la política con la gestión sanitaria, creyendo en la independencia entre las partes, o en el peor de los casos, que una supera a la otra, cuando en realidad ambas se complementan y contribuyen a alcanzar los objetivos de la atención en salud a nivel macro social. Es de señalar, que en el desarrollo y fortalecimiento del modelo de atención en salud que pone en práctica el Ministerio de Salud, la mayoría de veces no cuenta con el apoyo y respaldo del gobierno central, para priorizar la salud pública dentro de la agenda gubernamental. Si se toma en cuenta que el respaldo político se manifiesta a través de una asignación presupuestaria acorde a la realidad de salud de la población guatemalteca, y que el presupuesto devengado por el Ministerio de Salud durante el período 2000-2008, no sobrepasa el 1% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), ubicando al país con el gasto más bajo en salud de América Central, al compararlo con países como Costa Rica (6.5) y Panamá (6.2) que superan el 6% como porcentaje del PIB, y los países de El Salvador 3.3%; Honduras 3.3%; Nicaragua 3.4% que triplicaron el porcentaje que mantiene Guatemala<sup>56</sup>.

El estancamiento en el presupuesto del Ministerio de Salud como porcentaje del PIB durante los años señalados, constituye

56 Barreda, Carlos. Guatemala: crecimiento económico, pobreza y redistribución. <http://www.albedrio.org/htm/documentos/carlosbarreda-001.pdf>

un claro ejemplo de la atención superficial y casi nula con que se asumen las demandas de salud desde los gobiernos de turno, situación que obedece a la racionalidad económica derivada de las reformas sanitarias que promovieron organismos internacionales en función de la reducción del Estado, y con ello, los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos como en el caso de la salud. Es de mencionar, que la no observancia y garantía del Gobierno Central manifestada en la inequidad del financiamiento de la salud pública, al final es absorbida por el gasto de bolsillo directo que realizan los hogares guatemaltecos, al punto que “ningún otro país del continente americano tiene una participación tan alta en el financiamiento de la salud privada como Guatemala (visto como gasto directo en salud de los hogares, como porcentaje del gasto privado en salud)<sup>57</sup>.

5. La gestión de los recursos humanos en el Ministerio de Salud.

No puede existir una implementación plena de las funciones, actividades y prioridades del Modelo de Atención en Salud, sino no existe una articulación y coordinación efectiva a partir de los recursos humanos que integran la Institución. Los recursos técnicos y financieros pueden existir, pero sin la intervención del recurso humano en su administración y gestión, poco o nada pueden significar para el desarrollo y fortalecimiento institucional y para garantizar la atención de las demandas en salud de la población guatemalteca.

De acuerdo con información oficial, el Ministerio de Salud cuenta con una Dirección General de Recursos Humanos en Salud, la cual es responsable de la formación, capacitación y administración de los recursos humanos en salud, en tanto su implementación y desarrollo en el Sistema de Atención en Salud. Entre las funciones que desarrolla esta Dirección,

<sup>57</sup> Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Naciones Unidas, Guatemala, Guatemala. Pág. 164.

se señalan líneas de acción específicas en el orden del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo de recursos humanos en salud del Ministerio, coordinando con las dependencias que integran el Sector, un análisis del mercado laboral y educativo en salud. Por otra parte, también se abordan acciones para el mejoramiento de la calidad de vida laboral e integral de los trabajadores, a través de un sistema de planificación y administración de recursos humanos en salud<sup>58</sup>. Es de señalar, que la negativa en el acceso a la información pública, no permitió recopilar información detallada sobre los avances logrados en materia de recursos humanos, así como en los procesos de promoción y desarrollo del personal de salud del Ministerio, en el caso que se hayan implementado y cuenten con un seguimiento efectivo.

El Modelo de Atención en Salud del Ministerio de Salud, demanda una plantilla de recursos humanos acorde a las necesidades técnicas de cada servicio que se presta, según la complejidad y protocolos de atención. No obstante, para garantizar la permanencia y sostenibilidad del Modelo, los recursos humanos en su papel estructural y productivo de los servicios, requieren de políticas de promoción y desarrollo que motiven su participación como un factor estratégico, para alcanzar objetivos y metas en el proceso de atención de salud.

Por otra parte, abordar de forma global la problemática de atención y servicios de salud que se presenta en el país, es enfocarse en la integralidad de las organizaciones, en tanto conjunto de personas asociadas con un fin específico, y en su capacidad de respuesta para atender las demandas de salud de la población guatemalteca. No obstante, muchas veces el papel de los recursos humanos, no se visualiza como un elemento prioritario en el proceso de desarrollo de la salud, y en consecuencia, se posterga su inversión en función de la mitigación de enfermedades

<sup>58</sup> Portal electrónico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social [www.mspas.gob.gt](http://www.mspas.gob.gt). Guatemala, septiembre 2013.



y epidemias sucedidas. En ese sentido, a continuación se describe la integración de la plantilla de recursos humanos del Ministerio de Salud durante el período de gestión gubernamental 2008-2011.

**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL  
RECURSOS HUMANOS 2008-2011**

<b>Categoría</b>	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>
Médicos	3,176	3,178	4,484	5,058
Enfermeras	1,274	1,278	1,991	2,212
Auxiliares de Enfermería	6,619	6,621	10,507	11,308
Personal Administrativo	6,683	6,711	12,356	12,732
Personal Operativo	5,587	5,368	5,648	5,607
<b>TOTALES</b>	<b>23,339</b>	<b>23,426</b>	<b>34,986</b>	<b>36,917</b>

Fuente: Elaboración propia con información de Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012.

De acuerdo al cuadro anterior, puede observarse que la plantilla de recursos humanos en un mayor porcentaje se concentra en el renglón de personal administrativo, el cual presenta un incremento sustancial entre el año 2009 y 2010 de casi el cien por ciento. Otro de los renglones que ha ido en aumento, es el personal de enfermería que presenta la misma característica de aumento a partir del año 2009. No obstante, en función de la importancia que reviste el personal Médico, en tanto la esencia del Ministerio y los servicios de salud que presta a la población guatemalteca, es el renglón de recursos humanos que menos incremento ha tenido durante el período de estudio, situación contraria a la que presenta el personal auxiliar de enfermería. Situación que permite inferir, entre otros aspectos, que son los servicios de menor complejidad como los atendidos en el Primer Nivel de Atención, los que constituyeron prioridad para la gestión gubernamental en el período estudiado.

Es importante resaltar que la integración de la plantilla de recursos humanos, constituye un indicador para visualizar de alguna manera, la forma en que se abordan los procesos para realizar las acciones dirigidas a la promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud de la población, en tanto el número de elementos, su integración, descentralización y el proceso de desconcentración que conlleva. En ese sentido, es de señalar que del total de la plantilla de recursos humanos para el año 2011, el personal médico representó únicamente el 14% mostrando una mayor concentración en el área metropolitana y ciudades vecinas, situación que devela aún más los desafíos del Ministerio de Salud, si se quiere fortalecer las acciones sustantivas que demandan una atención de salud especializada con alta capacidad de resolución, y lo más importante, que permita a la población de menores recursos poder tener acceso, tratamiento y recuperación en este nivel de atención.

En cuanto a políticas de promoción y desarrollo de recursos humanos en salud del Ministerio de Salud, se estima que existe una política enfocada en el “Fortalecimiento de la investigación, desarrollo y administración de la fuerza laboral en salud”<sup>59</sup>, la cual incluye entre sus líneas de acción: la formación y capacitación del personal en el ejercicio de la autoridad sanitaria, la gestión pública y la administración financiera; el fortalecimiento de alianzas entre el Ministerio y las instituciones de formación de recursos humanos; la reclasificación de puestos y salarios del personal de salud; y el proceso de gestión del potencial humano en salud. No obstante, estudios realizados señalan que la misma a la fecha no ha sido implementada.

Se estima que uno de los aportes al componente de recursos humanos en salud, lo constituye los esfuerzos importantes entre el Ministerio de Salud, el Sector Académico conformado por las Universidades de San Carlos de Guatemala, Mariano Gálvez y

<sup>59</sup> Unidad de Planificación Estratégica, Departamento de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, noviembre 2013.

Rafael Landívar, y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para integrar la Comisión Interinstitucional, como una instancia que permita el análisis y asesoría, para regular la formación de recursos humanos para la salud y orientar nuevas carreras. Sin embargo una de las debilidades a ser superada, es en relación a contar con un Plan Nacional de Recursos Humanos que pueda ser utilizado por la Comisión, como un punto de referencia para planificar a largo plazo<sup>60</sup>.

## **VI. REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.**

Desde la perspectiva de la administración pública, todo enfoque de gestión demanda políticas coherentes, compromiso y liderazgo a nivel institucional para alcanzar los resultados esperados.

La gestión pública en el área de salud, no es ajena a las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas, y a los cambios que conllevan en la práctica diaria, las dinámicas sociales que los sistemas de salud reproducen y amplían. En ese sentido, a continuación se realizan algunas reflexiones y consideraciones en cuanto a los retos y desafíos de la gestión que realiza el Ministerio de Salud en el país, en el marco del análisis realizado del Modelo de Atención en Salud, y de las funciones desde el Ser, desde el Hacer y desde el Estar, así como en lo referente a la gestión de los recursos humanos en salud.

### ▪ Modelo de Atención en Salud.

Aunque se han realizado intentos por trascender de un modelo de administración pública tradicional a un modelo de gestión que permita desarrollar capacidades individuales y organizacionales, para reconocer objetivos y metas sociales como suyos, y buenos gestores para alcanzar los resultados esperados.

<sup>60</sup> Planes de Recursos Humanos y Atención Primaria en Salud: Desafíos para la Coordinación Intersectorial y Social. Ídem. Pág. 118.

Puede señalarse, de acuerdo al análisis realizado, que aún persiste la verticalidad del modelo, en tanto los lineamientos generales de la política nacional de salud definidos por el gobierno central, así como los recursos públicos otorgados para hacer efectivas las políticas, no guarden relación con los postulados constitucionales, que reconocen el goce y la protección de la salud como un derecho fundamental del ser humano, y la obligación del Estado de Guatemala para velar por ella.

Tomando en cuenta que la gestión de la salud pública, involucra una forma sistemática y racional para la toma de decisiones, en el sentido de definir cuáles son las principales decisiones que se toman, quién las toma, cuándo y cómo se toman. En el caso de Guatemala como en la mayoría de países en desarrollo, es de señalar que los lineamientos de política contenidos en la Reforma de Salud, son los organismos internacionales quienes señalan la ruta a seguir para el diseño de las organizaciones públicas en salud, y la configuración de las razones de interés público que se deben cubrir. No obstante, lejos están de integrar en su contenido, las demandas reales en salud de los guatemaltecos y sus particularidades de acuerdo al contexto nacional; con los preceptos constitucionales, y que en su conjunto legitimen y definan la razón de ser del Ministerio de Salud.

Las relaciones contractuales con organismos internacionales, en función de los préstamos millonarios que realizan al país, condicionan los lineamientos de la gestión pública en salud. En su calidad de “expertos”, establecen la modernización institucional del Ministerio de Salud, como una condicionante para garantizar la eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios básicos en salud que se brindan a los ciudadanos. No sin antes, definir políticas para racionalizar el gasto público en salud y de integrar a la empresa privada en la administración de dichos servicios, según ellos, como un elemento que garantice la efectividad de los servicios.

Entre las debilidades del Modelo de Atención en Salud, pueden señalarse la baja cobertura de los servicios para las poblaciones del área rural. Se estima que los servicios que reciben constituyen un paquete básico que no ha sido reformado en más de 15 años<sup>61</sup>, el cual consiste muchas veces en una visita mensual del profesional de la salud (médico o enfermera profesional) a la comunidad, enfocando los servicios a una acción curativa, cuando su actividad principal debiera responder a la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.

Con la descentralización y desconcentración del Sistema de Salud, se esperaba una mayor cobertura y focalización de los servicios en salud para la población más vulnerable. Sin embargo, aunque el sistema de salud del Ministerio de Salud está segmentado en varios sub-sistemas brindando atención a diferentes usuarios, puede señalarse que los servicios prestados, no alcanzan la cobertura total y los recursos utilizados se consideran insuficientes. Sumado a lo anterior, informes nacionales señalan debilidades en la integración y coordinación de los servicios, duplicando en ocasiones funciones y un mayor uso de recursos.<sup>62</sup>

El tema del financiamiento de la salud pública en el país, no ha sido prioridad en las agendas gubernamentales de los gobiernos de turno. El doble discurso gubernamental, en función de considerar a la salud como un derecho humano de los guatemaltecos, y la gratuidad para su acceso, no se refleja en el financiamiento del gasto que se da al Ministerio de Salud para hacer efectivo el Modelo de Atención en Salud, situación que se agrava si se suma que casi el 50% del personal que labora en la Institución, pertenece al renglón administrativo y no al personal médico y técnico en salud como debería estar configurado el Modelo. Situación que demanda su revisión a manera de corregir

---

61 Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Ídem.

62 Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Ídem.  
Pág. 5.

las debilidades y amenazas que presenta, de tal manera que permita ampliar la capacidad de atención de la demanda de salud pública de la población guatemalteca.

- Las funciones desde el Ser.

Las funciones desde el Ser, que involucran la Misión y Visión del Ministerio de Salud, en tanto la contribución que la Institución realiza a la sociedad guatemalteca y que a su vez legitiman su existencia y razón de ser; puede señalarse que en su planteamiento durante la gestión gubernamental actual, la Misión no resalta un liderazgo institucional coherente con los lineamientos constitucionales. En el caso de la Visión, el enunciado se enfoca más bien a metas y aspiraciones macrosociales y no institucionales como correspondería. Por su parte, los principios y valores como un elemento integrador de la Misión y Visión, en tanto valoraciones que orientan el comportamiento del recurso humano para actuar, convivir y poner en la práctica diaria del quehacer institucional, se perciben más como objetivos orientadores de la política de salud, que como actitudes, conductas y acciones a implementar, para la concreción de objetivos y metas de la atención en salud de los servicios que brinda el Ministerio.

Es importante señalar que en el afán de responder a la política general del gobierno de turno y legitimar la gestión institucional en función de las promesas y ofrecimientos de campaña, el Ministerio de Salud a través de su equipo gestor que regularmente están vinculados a las decisiones políticas para su integración, tiende a realizar adecuaciones de los enunciados de la Misión y Visión institucional, en tanto se justifiquen reingenierías y/o procesos de reestructuración, bajo el argumento de introducir los cambios necesarios que generen los resultados esperados. Esta situación se puede observar en el enunciado de la misión del Ministerio de Salud que durante el gobierno anterior, presentaba un enfoque diferente al que se presenta en el gobierno actual,

lo cual no contribuye a que los agentes de salud se apropien y afiancen de la razón de ser del Ministerio y en el cumplimiento de objetivos y metas de mediano y largo plazo, y que en su conjunto contribuyan al fortalecimiento institucional.

- Las funciones desde el Hacer.

En el marco del modelo de gestión del Ministerio de Salud, las funciones, actividades y prioridades contribuyen y facilitan el cumplimiento de la misión y visión institucional. Se materializan en las acciones de rectoría, gestión y prestación de servicios, a través de una red de servicios que integra tres niveles de atención, cubriendo un total de 1,492 servicios<sup>63</sup> a nivel nacional, con establecimientos clasificados de acuerdo a los grados de complejidad de la atención que reciben los pacientes. No obstante, con el argumento de lograr la cobertura universal de la salud en la población guatemalteca, la concentración de los servicios se realiza en el Primer Nivel de Atención (74%), los cuales en su mayoría son servicios que realizan instancias ajenas al Ministerio, sin una adecuada coordinación y seguimiento que permita detectar necesidades reales de atención.

Enfocarse en las prioridades como un proceso que permita identificar y privilegiar acciones que den cumplimiento a la misión y visión del Ministerio de Salud, es dirigir la mirada a un conjunto de políticas del gobierno de turno, enmarcadas en los ofrecimientos de campaña y no en los problemas estructurales del país en materia de salud. Aunque existe un marco de políticas nacionales e internacionales de cumplimiento obligatorio, no en todos los períodos gubernamentales, se asume el compromiso correspondiente brindando el apoyo político y financiero para su promoción y ejecución. En ese sentido la misión y visión pasan a ser considerados simples enunciados, más que compromisos que legitiman y refuerzan la razón de ser de la Institución.

<sup>63</sup> Diagnóstico Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala, marzo 2012. Pág. 11.

- Las funciones desde el Estar.

El ambiente externo, es un determinante que incide en el éxito o fracaso de objetivos y metas que dan sustento a la misión y visión del Ministerio de Salud. Se estima que las limitaciones de la gestión del Modelo de Atención en Salud, se deriva muchas veces, por la separación de la política con la gestión sanitaria, creyendo en la independencia entre las partes, o en el peor de los casos, que una supera a la otra, cuando en realidad ambas se complementan y contribuyen a alcanzar los objetivos de la atención en salud a nivel macro social. Es de señalar, que en el desarrollo y fortalecimiento del Modelo de Atención en Salud que pone en práctica el Ministerio de Salud, la mayoría de veces, no cuenta con el apoyo y respaldo del gobierno central, para priorizar la salud pública dentro de la agenda gubernamental.

El estancamiento en el presupuesto del Ministerio de Salud como porcentaje del PIB durante los años señalados (200-2008), constituye un claro ejemplo de la atención superficial y casi nula con que se asumen las demandas de salud desde los gobiernos de turno, situación que obedece a la racionalidad económica derivada de las reformas sanitarias que promovieron organismos internacionales en función de la reducción del Estado, y con ello, los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos como en el caso de la salud.

La no observancia y garantía del Gobierno Central manifestada en la inequidad del financiamiento de la salud pública, al final es absorbida por el gasto de bolsillo directo que realizan los hogares guatemaltecos, al punto que “ningún otro país del continente americano tiene una participación tan alta en el financiamiento de la salud privada como Guatemala (visto como gasto directo en salud de los hogares, como porcentaje del gasto privado en salud)<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Naciones Unidas, Guatemala, Guatemala. Pág. 164.



- **Gestión de los Recursos Humanos en Salud.**

El Modelo de Atención en Salud del Ministerio de Salud, requiere de una plantilla de recursos humanos acorde a las necesidades técnicas de cada servicio que se presta, según la complejidad y protocolos de atención. Sin embargo se estima que a la fecha, existe un déficit de profesionales de la salud para cubrir la demanda, tomando en cuenta la densidad poblacional de los municipios del país. Para el año 2011, la institución contaba con una plantilla de 11 profesionales por cada 10,000 habitantes, contrario a lo que señala el Manual de Medición de Metas de Recursos Humanos en Salud, de lograr una razón de densidad de recursos humanos de 25 profesionales por cada 10,000 habitantes para el año 2015<sup>65</sup>.

Es importante resaltar que la integración de la plantilla de recursos humanos, constituye un indicador para visualizar de alguna manera, la forma en que se abordan los procesos para realizar las acciones dirigidas a la promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud de la población, en tanto el número de elementos, su integración, descentralización y el proceso de desconcentración que conlleva. En ese sentido, puede señalarse un desbalance en la plantilla de recursos humanos del Ministerio de Salud. En la actualidad un 49% de la plantilla total, responde a personal administrativo, lo cual conlleva a una revisión de los procesos inmersos en la prestación de servicios en Salud, en el sentido de buscar la automatización y sistematización de los mismos, de tal manera que los profesionales de la salud constituyan el personal prioritario, en tanto se quiera ampliar la cobertura y garantizar la equidad y calidad de los servicios que se brindan a la población guatemalteca.

<sup>65</sup> Metas Regionales de Recursos Humanos en Salud 2007-2015, en el marco de los Acuerdos tomados en la Conferencia Sanitaria Panamericana en 2007, en donde se definieron metas de recursos humanos dentro de la transformación de los sistemas de salud de la Región. Planes de Recursos Humanos y Atención Primaria de Salud: Desafíos para la Coordinación Intersectorial y Social. Organización Panamericana de la Salud. Ídem. Pág. 15.

Para garantizar la permanencia y sostenibilidad del Modelo de Atención en Salud, los recursos humanos en su papel estructural y productivo de los servicios, requieren de políticas de promoción y desarrollo que motiven su participación como un factor estratégico para alcanzar objetivos y metas en el proceso de atención de salud. No obstante la información recopilada, señala que aunque en el Ministerio de Salud existen lineamientos de política para la promoción y desarrollo de los recursos humanos en salud, a la fecha no ha sido implementada.

La realidad de los servicios de salud pública que se brindan en el país, afirman cada vez más, de los efectos negativos que han originado las políticas detrás de la Reforma en Salud realizada en el país en la década de los años ´90. La reconfiguración del derecho a la salud pública a partir de la Reforma, ha relegado a grandes segmentos de la población a la marginación y disminución de sus capacidades físicas, mentales y psicológicas. La segmentación en el acceso a los servicios ha profundizado el abandono de las funciones estatales en salud pública. En ese sentido, es urgente que se realice un proceso de cambio en la configuración del Modelo de Atención, en el sentido de reformular las asignaciones de recursos humanos, técnicos, materiales y presupuestarias para fortalecer una nueva concepción del derecho a la salud de la población guatemalteca, en el marco de la equidad y calidad de los servicios de salud que se reciben.

### **BIBLIOGRAFÍA GENERAL CONSULTADA**

1. Barreda, Carlos. Guatemala: crecimiento económico, pobreza y redistribución. <http://www.albedrío.org/htm/documentos/carlosbarreda-001.pdf>

2. Calvo Ayaviri, Alfredo (Dr.). Análisis Organizacional de los Servicios de Salud, Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, Serie de Documentos Técnicos No. 6, La Paz, Bolivia, octubre, 2003.
3. Chaclán Vásquez, Héctor. Análisis de Políticas, Normas y Protocolos de Atención en Salud en el Marco de la Iniciativa Salud Mesoamericana 2011GU-G1001, Banco Centroamericano de Desarrollo, 2011. <http://www.iadb.org/WMfiles/products/SM2011>.
4. Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal de Guatemala, Decreto 12-2002, Guatemala 2002.
5. Congreso de la República de Guatemala. Código de Salud, Decreto 90-97, Guatemala 1997.
6. Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Ejecutivo y sus Reformas, Decreto 114-97, Guatemala 1997.
7. Congreso de la República de Guatemala. Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Decreto número 18-1998, Guatemala, 18 de enero de 1998.
8. Constitución Política de la República de Guatemala, y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto de 2002. Guatemala. Consulta en línea: <http://www.ine.gob.gt/np/informacionpublica/documentos/Constitucion%20Politica%20de%201a%20Republica%20de%20Guatemala.pdf>
9. Cotton, Hugo Leonel (Dr.). Análisis Crítico del Sistema Nacional de Salud en Guatemala, Guatemala, Julio 2004.

10. El Valor de los Valores en las Organizaciones. Consulta en línea <http://elvalordelosvalores.com/definicion-de-los-valores/>
11. Fundación Centroamericana de Desarrollo FUNCEDE/ Fundación Soros Guatemala. La Salud en los Municipios de Guatemala, Guatemala 2001.
12. Galli, Alberto, Herramientas de Gestión en la Aplicación de los Recursos en Salud. <http://www.mutualadim.org.org>
13. Gestión de recursos humanos para lograr la calidad del servicio/ Consulta en línea:<http://www.monografias.com/trabajos81/gestion-recursos-humanos-y-mejora-del-servicio/>
14. Gobierno de Guatemala. Instrumentos para la aplicación de la Gestión por Resultados de Desarrollo en Guatemala, Documento de trabajo conjunto SEGEPLAN-MINFIN con el Apoyo del Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala AGEPE. Guatemala, marzo 2012. Consulta en línea: <http://agep.minfin.gob.gt/documentos/biblioteca/Guia-conjunta.pdf>
15. Gobierno de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Plan Nacional para la Salud de Todas y Todos los Guatemaltecos, Guatemala 2008.
16. Huamaní, Pedro. Importancia del planteamiento estratégico para el desarrollo organizacional. Gest. Terc. Milen. 2003, 5 (10): 105-110. [sisbid.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/](http://sisbid.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/)

17. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, Funciones. Guatemala, octubre 2013. Consulta en línea <http://www.igss.org.gt/#>
18. Ministerio de Finanzas Públicas, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público, Acuerdo No. 291-2012, Guatemala, 28 de diciembre de 2012.
19. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Asociación Guatemalteca de Mujeres Médicas, USAID/Iniciativa de Políticas en Salud. Guatemala la Política de Desarrollo Social y Población en Materia de Salud, Avances y retos en su implementación, Guatemala, Noviembre 2008.
20. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Diagnóstico Nacional de Salud, Departamento de Seguimiento y Evaluación, Guatemala, marzo 2012.
21. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Modelo de Atención Integral en Salud, Gobierno de Guatemala 2008-2011, Guatemala.
22. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Unidad de Planificación Estratégica, Departamento de Seguimiento y Evaluación, Guatemala, noviembre 2013.
23. Ministerio de Salud y Asistencia Social, Unidad de Información, Guatemala, noviembre 2013.
24. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Viceministerio de Hospitales. Tercer Nivel de Atención, Información Pública, Guatemala, noviembre 2013.

25. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Suplemento Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Crónicas de Minugua y Sistema Naciones Unidas, No. 61, Guatemala, junio 2002.
26. Organización Mundial de la Salud, Constitución de la Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas, New York, Julio 1946.
27. Organización Mundial de la Salud. Perfil del Sistema de Salud de Guatemala. Washington D.C., OPS, mayo 2007, Tercera Edición. Consulta en línea: [www.paho.org/gut/index2.php?option=con\\_docman&task=doc\\_view&gid=47&Itemid=264b](http://www.paho.org/gut/index2.php?option=con_docman&task=doc_view&gid=47&Itemid=264b)
28. Organización Panamericana de la Salud. La Planificación como Proceso Político, Cursos Regionales, campus virtual de salud, aula virtual. Consulta en línea: <http://cursos.campusvirtualsp.org/course/view.php?id=111&pageid=866>
29. Organización Panamericana de la Salud, Metodología de Gestión Productiva de los Servicios de Salud - Introducción y Generalidades, Washington, D.C.: OPS, octubre 2010.  
[http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/MET\\_GEST\\_PSS\\_INTRO\\_GENERL\\_2010SPA.pdf](http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/MET_GEST_PSS_INTRO_GENERL_2010SPA.pdf)
30. Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud. Planes de Recursos Humanos y Atención Primaria en Salud: Desafíos para la Coordinación Intersectorial y Social, Washington, D.C., 2011.

31. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. Red de Observatorios de Recursos Humanos en Salud. Oficina Regional de las Américas. Consulta en línea: <http://www.observatoriorh.org/>
32. Ortún Rubio, Vicente. Gestión Sanitaria y Calidad. Departamento de Economía y Empresa, Centro de Investigación en Economía y Salud, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Consulta en línea: [www.econ.upf.edu](http://www.econ.upf.edu)
33. Programa Nacional de Desarrollo Humano, Naciones Unidas. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, Guatemala.
34. Ramírez Minvielle, Bernardo. La Administración de los Servicios de Salud en América Latina. Consulta en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr22.pdf>
35. Remón Carlos y Aranaz Jesús. Seguridad del paciente y prevención de eventos adversos relacionados con la asistencia sanitaria, España. <http://www.seguridaddelpaciente.es>
36. Reyes López, Herlem Isol. La Gestión de la Salud Pública en Guatemala (La Macrogestión)", Revista Economía No.197 Julio-Septiembre 2013 Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC.
37. Stoner y Freeman, Administración, Quinta Edición. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. , México 1994.

38. Tobar, Federico. Modelos de Gestión. Consulta en línea: [http://medicina.uncoma.edu.ar/download/postgrado/gestion\\_auditoria/bibliografia/modulo\\_05/modelos-de-gestion.pdf](http://medicina.uncoma.edu.ar/download/postgrado/gestion_auditoria/bibliografia/modulo_05/modelos-de-gestion.pdf)
39. Tobar, Federico. Modelos de Gestión en Salud. Buenos Aires, Argentina, 2002. <http://www.esmed.com.ar/download/...www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/sc-138.pdf>
40. Tobar, Federico. Reformas de los Sistemas de Salud en América Latina. Consulta en línea: [http://www.federicotobar.com.ar/nf\\_pdf1/Reforma.pdf](http://www.federicotobar.com.ar/nf_pdf1/Reforma.pdf)
41. Universidad de San Carlos de Guatemala. Leyes y Reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 2006. Consulta en línea: <http://www.usac.edu.gt/archivos/manualesLeyes.pdf>
42. Universidad de San Carlos de Guatemala. Portal Electrónico Facultad de Ciencias Médicas, Escuela de Estudios de Posgrado. Consulta en línea <http://www.postgradomedicinausac.com/historia.php>
43. Verdugo Urréjola, Juan Carlos (Dr.), Análisis sobre la Reforma del Sector Salud en Guatemala. Guatemala, 2005.

Consultas electrónicas.

[www.definición.es](http://www.definición.es)  
[www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)  
[www.mspas.gob.gt](http://www.mspas.gob.gt)  
[www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com)



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

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

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

Impreso en Taller del -IIES-  
150 Ejemplares  
Guatemala, abril 2014.

# IIES - USAC



Año LII  
Contenido

ABRIL - JUNIO

No. 200  
Página

La inversión Extranjera y su Impacto Negativo en Países en Desarrollo.

*Lic. Leonel Hernández Cardona*

1

Evaluación del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del CAFTA-DR.

*Dra. Thelma Gladis Cifuentes de Ramirez*

59

La Mesogestión de la Salud Pública en Guatemala y la Incidencia de los Recursos Humanos.

*Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López*

89

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