

# revista ECONOMÍA

No. 202

OCTUBRE - DICIEMBRE 2014



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. Mónica Floridalma Hidalgo Motta

Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquín López

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

P.C. Rony Carmelo De La Cruz Hernández

Licda. 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

OCTUBRE-DICIEMBRE 2014

No. 202

---

**Contenido**

**Página**

---

**“La Minería Metálica de Oro y Plata en Guatemala,  
y Desarrollo Sostenible: Una Situación en Conflicto”.**

*Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

1

**Colonización de tierras y creación del territorio  
denominado “Franja Transversal de Norte”.**

*Dr. Jorge Murga Armas*

43

**Iniciativas para promover el Desarrollo Local en  
Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales  
de la Mujer -OMM-.**

*Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López*

69

## 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. 202, correspondiente al trimestre octubre-diciembre 2014.

En el primer artículo ***“La Minería Metálica de Oro y Plata en Guatemala, y Desarrollo Sostenible: Una Situación en Conflicto”***, el Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquín López explica que por su naturaleza intrínseca la minería de metales preciosos, oro y plata especialmente, o a cielo abierto, es socialmente conflictiva por sus impactos reales y potenciales al medio ambiente, sistemas ecológicos y la perturbación a las costumbres, identidad, valores, tradiciones y cosmovisión de las comunidades donde se realizan dichas actividades extractivas. La evidencia derivada de los aspectos propios de este tipo de minería, así como la conflictividad implícita en la misma, inducen a inferir que existe bastante lejanía entre esta actividad extractiva y un pretendido desarrollo sostenible, al menos en el caso guatemalteco.

No obstante sus impactos y amenazas medioambientales, así como la conflictividad que genera el desarrollo de sus actividades, la minería metálica de oro y plata no contribuye en gran medida al desarrollo y al crecimiento económico del país y de las comunidades directamente afectadas por sus operaciones. Esta actividad se relaciona muchas veces con riqueza, pero esa riqueza se distribuye de forma muy desigual entre las empresas mineras transnacionales y el país dueño de los recursos explotados, con el agravante de que estos recursos no son renovables. Realmente la minería metálica y no metálica nunca ha jugado un papel significativo en la economía guatemalteca ya que los ingresos provenientes de la minería son exiguos en comparación con otras actividades económicas más productivas, sostenibles y menos conflictivas para el país.

A la disyuntiva crecimiento económico - desarrollo sostenible, habría que agregarle otra alternativa para el país: un análisis serio sobre los costos y beneficios que la actividad minera genera para la comunidad. Es necesario un balance entre lo que un proyecto minero puede aportar a la sociedad, y los costos que pueda ocasionar.

Los gobiernos, en contubernio con las empresas mineras, con visión cortoplacista puramente empresarial, ponen énfasis y se enfocan en los beneficios económicos de esta actividad extractiva. Una visión más amplia, con sentido social y con mayor nivel de conciencia, como lo requeriría una política económica armónica e integral, tomaría en cuenta los costos actuales y de largo plazo -económicos, sociales, ambientales, culturales y hasta políticos-, y se preocuparía sobre el derecho de las comunidades afectadas a tomar decisiones sobre estos proyectos.

Por principio, la minería es una industria insostenible, debido a que la explotación del recurso supone su agotamiento. Este principio de insostenibilidad adquiere relevancia considerando que el recurso explotado es de naturaleza no renovable y que, como el oro y la plata, por ser signos de valor y expresión de riqueza, su explotación se realiza de forma exhaustiva, acelerada la mayoría de veces por la prevalencia de ciclos de precios altos.

Haciendo un análisis detenido de las actividades que distinguen a la minería de metales como el oro y la plata, vemos que su producción, comercialización, aportes económicos y sociales, impactos y amenazas ambientales, sumados a su conflictividad social, manifiestan un carácter contradictorio con el concepto amplio e integral de desarrollo sostenible. Esta contrariedad encuentra sustento en la temporalidad y relativo poco aporte de sus beneficios, así como en la permanencia y profundidad de sus efectos ambientales y sociales, como se expone en el desarrollo de los temas de la investigación.

En el segundo artículo **“Colonización de tierras y creación del territorio denominado “Franja Transversal de Norte”**, el Dr. Jorge Víctor Murga indica que derrocado Arbenz, los liberacionistas apoyados por el Departamento de Estado debían revertir los logros del gobierno revolucionario en materia agraria. Para ello crearon el Estatuto Agrario que condena la reforma agraria y anuncia “una intensa colonización del territorio nacional”, y otras leyes que favorecen la creación de la estructura institucional necesaria para impulsar programas de colonización que beneficien a campesinos desprovistos. Ahora bien, la creación entre 1964 y 1970 del territorio denominado “Franja Transversal del Norte” no sirvió como se dijo para contener la fuerte presión campesina por la tierra: en los años setenta, militares, políticos, terratenientes y empresarios se repartieron, con otros fines, enormes latifundios.

Finalmente, en el tercer artículo **“Iniciativas para promover el Desarrollo Local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer -OMM-“**, la Licenciada Herlem Isol Reyes López señala que desde los últimos años, el proceso de descentralización en el país abre nuevos espacios de participación y empoderamiento de grupos históricamente excluidos. En el caso de las mujeres, la búsqueda de un marco legal que institucionalizara su participación en las instancias de decisión a nivel local, motivó a organizaciones de mujeres, cooperación internacional, organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales, a promover alianzas estratégicas en función de proponer y fortalecer política y técnicamente la creación y funcionamiento de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM), objetivo alcanzado a través de las reformas realizadas en el Código Municipal en el año 2010.

Menciona que en ese marco de acción, las OMM’s fueron constituidas como un espacio de interlocución entre los gobiernos locales y las mujeres del municipio, para fomentar y fortalecer su



liderazgo comunitario y participación económica, social y política a través de la definición y articulación de agendas locales de desarrollo. Como parte del estudio, la Licda. Reyes presenta un enfoque general de las acciones realizadas por dichas Oficinas y la correspondencia de las mismas, con los objetivos y atribuciones que respaldan su creación e implementación. Lo anterior, como un mecanismo para resaltar la incidencia de las OMM's como iniciativas para promover el desarrollo integral de las mujeres a nivel local.

En ese sentido, los resultados muestran que las acciones que se implementan son diversas y proponen diferentes enfoques de atención, mostrando en algunos casos que no son dirigidas a la atención de las necesidades específicas de las mujeres, sino a la población en general. Por otra parte, se identifican también a OMM's con actividades que podrían considerarse modelos a seguir, que van más allá de lo que demanda la normativa municipal, tomando en cuenta la visión estratégica, dinamismo y voluntad política identificados dentro del proceso, aspecto que facilita una mayor incidencia de las mujeres en la agenda pública local.

Concluye indicando que si bien es cierto que los retos y desafíos que enfrentan las OMM's a nivel nacional son muchos por resolver, no puede negarse que la representación política, económica y social a través de dichas Oficinas, constituye una estrategia institucional importante para lograr un espacio real de participación y toma de decisiones de las mujeres en el proceso de desarrollo a nivel local.

**“Id y Enseñad a Todos”**

# **“LA MINERÍA METÁLICA DE ORO Y PLATA EN GUATEMALA, Y DESARROLLO SOSTENIBLE: UNA SITUACIÓN EN CONFLICTO”**

*Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquín López<sup>1</sup>*

## **Introducción.**

Desde la década de los noventa y con más énfasis en los últimos años, diversos sectores del país relacionados con las inversiones mineras, y el mismo gobierno, vienen presentando a la minería, especialmente de metales preciosos, como una actividad necesaria para el desarrollo del país y especialmente de las comunidades rurales donde se explotan dichos recursos. Los beneficios que por su importancia relativa se enfocan principalmente a los ingresos aportados al país y a las municipalidades locales, agrandan su imagen con expresiones como “si no fuera de otra forma, no se obtuvieran”, “de no explotarse dichos recursos, los ingresos no se tendrían”, “el país y las comunidades están necesitadas de más ingresos”, “si no se explotan (los recursos), se frena el desarrollo del país”, etc. Aunado a esto, últimamente se viene escuchando trilladamente en los medios de comunicación social que “la actividad minera genera desarrollo sostenible”.

En la línea de estos enfoques y opiniones no se menciona, ni por insinuación, los costos o impactos al país de la obtención de esos ingresos y otros beneficios. Por su naturaleza intrínseca la minería de metales preciosos,

---

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

oro y plata especialmente, o a cielo abierto, es socialmente conflictiva por sus impactos reales y potenciales al medio ambiente, sistemas ecológicos y la perturbación a las costumbres, identidad, valores, tradiciones y cosmovisión de las comunidades donde se realizan dichas actividades extractivas. A esto hay que agregar el incumplimiento pleno a los derechos de los pueblos indígenas en materia de las consultas comunitarias, previas a la realización de cualquier actividad de prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras y que afecten los intereses de las comunidades afectadas (Convenio 169 de OIT).

La evidencia derivada de los aspectos intrínsecos de la minería metálica de oro y plata, especialmente a cielo abierto, así como la conflictividad implícita en esta, inducen a inferir que existe bastante lejanía entre esta actividad extractiva y un pretendido desarrollo sostenible, al menos en el caso guatemalteco.

### **1. Crecimiento económico o Desarrollo. Conceptos que deben estar claros en la política económica.**

Los conceptos de crecimiento económico y desarrollo son conceptos que suelen confundirse. Los hacedores y ejecutores de política económica suelen caer en esta confusión, a veces involuntariamente por desconocimiento y otras veces premeditadamente, por intereses particulares o políticos. El crecimiento económico es un concepto más que todo cuantitativo de la evolución de la actividad económica, indicando las cantidades, los niveles, las medidas en que se encuentran las economías y sus agregados en los diferentes países y en diferentes tiempos. Con sus resultados se puede

indicar que países son más ricos o más pobres, cual es la cantidad de recursos con que cuenta un país, pero no indica cómo se distribuye la riqueza en un país, ni cuál es la calidad de vida de las personas alcanzada con la distribución de esos recursos, por ejemplo. Tampoco expresa si la distribución de los recursos es más o menos equitativa, como tampoco cuánto se destina a la cobertura de los servicios esenciales para la población en materia de salud, educación, ni los efectos de la producción a la naturaleza.

Por su lado, el concepto de desarrollo más allá del aspecto cuantitativo que describe el crecimiento económico; incluye aspectos más integrales de contenido social, ambiental, laboral, de salud, educación y hasta cultural de las personas. Abarca lo relacionado con el bienestar, calidad de vida, libertad de elección política y económica, e igualdad de oportunidades de las personas de una sociedad. En otras palabras, mide el desarrollo humano.

Si bien los conceptos son diferentes, también deben ser complementarios; esta relación debe entenderse en el sentido que “el desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es un medio”.<sup>2</sup>

Dada la idiosincrasia económica y política de los países pobres y dependientes, como el caso guatemalteco, inmersos históricamente en un sistema excluyente y de alto contraste en materia de pobreza y riqueza, existen muchos casos en que un crecimiento económico (de ciertos grupos) descansa sobre una mayor desigualdad, pobreza, explotación irracional de los recursos naturales, miseria, crecientes niveles de desempleo

---

<sup>2</sup> Informe sobre desarrollo humano 1996, Programa de Desarrollo de la ONU. Referido en *Más allá del crecimiento económico. ¿Qué es el desarrollo?* [www.worldbank.org/depweb](http://www.worldbank.org/depweb)

y deterioro general de las condiciones de salud, educación y del bienestar de las clases mayoritarias urbanas y rurales.

Ante esta disyuntiva, el gobierno y los tomadores de decisión en materia económica, deben tener claro los impactos e implicaciones de las actividades mineras a cielo abierto en la sociedad, y decidir si las pretensiones son, por un lado, de un desarrollo o, por otro, de un crecimiento económico de corto plazo, de reducidas dimensiones por sus aportes y en comparación con otras actividades económicas, de alta conflictividad y poca sostenibilidad en el tiempo. La minería de metales preciosos a cielo abierto se identifica en mucho con esta última expresión como se expondrá en los temas subsiguientes.

## **2. Componentes del desarrollo sostenible. Una visión dinámica, integradora y de contexto.**

Si bien cada país establece sus prioridades de desarrollo, la aspiración máxima de cada sociedad sería que este desarrollo sea sostenible en el tiempo y en el espacio. Este desarrollo debe entenderse como **desarrollo humano**, el cual a la vez debe alimentarse continuamente de los resultados del crecimiento económico. El desarrollo al humanizar los resultados del crecimiento económico, se convierte en un comportamiento social compatible con el respeto a la naturaleza y con las condiciones de vida material y espiritual de la sociedad.

Sobre el tema específico de desarrollo sostenible, cabe mencionar que existen bastantes y variadas definiciones. Sin embargo, la que se ha generalizado es la formulada en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo

(Comisión Brundtland), la cual indica que **“Es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”**.<sup>3</sup>

El contenido de esta definición debe entenderse en una connotación dinámica, dialéctica, racional e integradora. No debe, por el contrario, interpretarse con sentido cortoplacista, mercantilista, de lucro, ni de un bienestar individual (empresarial o personal) prevaeciente sobre el bienestar de las mayorías. Es decir, no debe ser manoseada por enfoques, funcionalistas, libertarios o neoliberales.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), “el desarrollo sostenible se integra de cuatro dimensiones: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía.”<sup>4</sup> Estas cuatro dimensiones, en el enfoque del presente estudio, deberán estar debidamente armonizadas y equilibradas, y no crear amenazas, presentes y futuras, unas hacia las otras. Esta integración implica, a la vez, sostenibilidad para cada una de las dimensiones componentes, lo cual debe ser entendido para el corto y largo, a veces muy largo plazo.

Entonces, la sostenibilidad referida, implica la no persistencia de actividades o conductas que puedan perjudicar o amenazar la vida de las personas, su cultura, la naturaleza y la economía de un país; o que el costo social, ambiental, cultural y económico de su realización, no

---

3 ¿Qué es desarrollo sostenible? [www.worldbank.org/depweb](http://www.worldbank.org/depweb)

4 <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/>

sobrepase los aportes que puedan brindar dichas actividades. Consecuentemente, todo aporte o beneficio que cualquier actividad productiva del hombre agregue a la sociedad, la economía y a la cultura de los pueblos, y que no perjudique al medio ambiente, debe ser, en la medida de lo posible, estable, en el corto y en el largo plazo. Aunado a lo anterior, en la medida que al enfoque de estabilidad contemple la satisfacción de las necesidades especialmente de las grandes mayorías, los pobres, el concepto de sostenibilidad estará en la línea de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer a las generaciones futuras.

A nuestro juicio, la concepción y contenido del concepto de desarrollo, o más bien, de desarrollo humano, detallado anteriormente, prevalece en la definición de desarrollo sostenible y en sus cuatro dimensiones descritas. Sin embargo, también a nuestro criterio, existe otra dimensión que debe estar presente, aunque tal vez no constituyente, en la interpretación de desarrollo sostenible; esta sería la dimensión identificada con el ámbito político de la sociedad. La estrecha relación economía-política obliga a esta insinuación. La política tiene un carácter decisivo sobre la economía, la preservación del medio ambiente, el respeto a la cultura de los pueblos, y a la estabilidad social en general. La no estabilidad en estos ámbitos, implica también no estabilidad política de una sociedad.

Así definido y entendido el enfoque de desarrollo sostenible, y especialmente la sostenibilidad, la pregunta obligada a estas alturas es ¿las actividades mineras de oro y plata, crean o promueven desarrollo sostenible?

### **3. La minería metálica de oro y plata en Guatemala.**

La subsistencia de la sociedad exige inexorablemente la transformación de la naturaleza, principal proveedora de sus medios de producción y subsistencia. Esto es plenamente justificable cuando esa transformación se realiza de forma racional y cuando esa subsistencia se identifica con la preservación, conservación, desarrollo y mejoramiento de la vida del hombre y de su familia, es decir, de la sociedad. Consecuentemente, en esta dinámica de subsistencia, la mayor parte de las actividades que el hombre realiza alteran el medio natural, desde las formas más perceptibles hasta las menos evidentes. Si bien las acciones transformadoras del hombre sobre la naturaleza son justificables cuando se realizan con los fines de subsistencia arriba mencionados, no lo es cuando la transformación se realiza con fines de lucro, de enriquecimiento de unos pocos sobre la gran mayoría, o sea, con fines de mercantilización de los recursos cuyo único límite es la máxima ganancia a través del despojo de los recursos naturales de una sociedad y con altas consecuencias ambientales e impactos sociales negativos, como suele suceder con las actividades mineras realizadas en los países pobres, dependientes y con grandes riquezas naturales, como los centroamericanos.

La producción minera en Guatemala, por tipo de mineral, se divide en minerales metálicos y no metálicos; estos últimos incluyen los materiales para la construcción. De acuerdo a la Dirección General de Minería (DGM), el potencial minero del territorio nacional está ubicado en las cuatro zonas fisiográficas del país que son: franja costera del Pacífico, franja volcánica, franja metamórfica y tierras bajas



de Petén, aunque con mayor riqueza minera en la franja volcánica y en la franja metamórfica. La primera porque recibe la influencia de la placa de Cocos, que mantiene la actividad volcánica del cinturón del Pacífico, y la segunda porque tiene la influencia de las fallas del Motagua-Polochic.<sup>5</sup>

La explotación de oro y plata combinados (metal doré) principió a finales de 2005. Desde entonces, la principal mina en operación productora de estos metales es la denominada Marlin I, localizada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y de Sipacapa, departamento de San Marcos. Dentro de esta misma modalidad de operación y metales explotados, hasta el año 2013 operó la mina denominada El Sastre, en San Antonio La Paz, El Progreso, cuya licencia caducó en dicho año.<sup>6</sup>

Hasta mediados del año 2014, la producción de oro y plata del país se concentra en la mina Marlin, operada por Montana Exploradora de Guatemala, S.A., subsidiaria de la canadiense Goldcorp, Inc. A partir del año 2005, la minería metálica es el principal componente de la producción minera nacional, representando en los últimos años más del 97% del valor total de la producción, porcentaje que está constituido por oro y plata, producidos a la vez, casi en su totalidad, por la Mina Marlin, como se verá más adelante.

En el último decenio de la historia minera guatemalteca, el caso de la mina Marlin se ha constituido en el más relevante entre las actividades extractivas desarrolladas en el país, tanto por el tipo de metales explotados, los niveles de

---

5 Dirección General de Minería, Ministerio de Energía y Minas de Guatemala. Anuario Estadístico Minero 2012. P. 4.

6 Loc. Cit.

producción y, especialmente, por los niveles de conflictividad social que han generado sus operaciones. Por tal razón, el análisis del presente estudio se enfoca básicamente a las operaciones de dicha mina, aunque en determinadas situaciones, cuando es necesario, se hacen las referencias específicas del caso de otras operaciones correspondientes a otras minas o entidades operadoras.

### **3.1 La extracción y el proceso de separación.**

La extracción de oro y plata de la mina Marlin, se realiza utilizando los métodos denominados “minería de superficie” o “a tajo abierto”, y “minería subterránea”. Estos métodos son complementados, para la separación del oro y la plata del material rocoso, con la técnica de lixiviación con cianuro, consistente en la agregación de una solución de cianuro de sodio y agua a la roca triturada y molida depositada en tanques de acero.<sup>7</sup>

Si bien cualquiera de estas técnicas de extracción implican impactos ambientales y efectos socioeconómicos similares, cada una tiene su razón de ser y de aplicación particular de acuerdo a las circunstancias de la operación. La minería subterránea básicamente consiste en la excavación de un túnel subterráneo para extraer los minerales más profundos del yacimiento; estos minerales son llevados a la superficie para su procesamiento mecánico y químico.

La minería a cielo abierto es una actividad que consiste en la remoción de grandes cantidades de suelo y subsuelo, que es posteriormente procesado para extraer

<sup>7</sup> Montana Exploradora de Guatemala, S.A. <http://goldcorpguatemala.com/institucional/operacion/operacionconstruccion/>

el mineral (p.ej.: oro y plata). Estos minerales suelen estar presentes en concentraciones muy bajas, en relación con la cantidad del material removido. Este tipo de minería utiliza grandes cantidades de cianuro, altamente contaminante, que permite recuperar (separar) los metales del resto del material removido; requiere a la vez que el yacimiento abarque grandes extensiones y que se encuentre cerca de la superficie. Como parte del proceso, se cavan cráteres gigantescos que llegan a tener 150 hectáreas de extensión y hasta 200 metros de profundidad. Para extraer 0.01 onzas de oro, las compañías mineras necesitan remover y destruir una tonelada (2 mil libras) de suelo.<sup>8</sup>

Las minas a cielo abierto son económicamente rentables para las empresas mineras cuando los yacimientos afloran en superficie, se encuentran cerca de la superficie o el terreno no es estructuralmente adecuado para trabajos subterráneos. Cuando la potencialidad de la existencia subterránea de los minerales es grande, la profundidad del yacimiento también aumenta; entonces la ventaja económica del cielo abierto disminuye en favor de la explotación mediante minería subterránea.<sup>9</sup>

La minería a cielo abierto es una actividad que en determinados casos, en circunstancias especiales y realizadas racionalmente provee objetos y medios de vida necesarios para la vida humana. De no tomarse medidas serias, drásticas y adecuadas de prevención y mitigación, debidamente supervisadas, controladas y fiscalizadas

---

<sup>8</sup> Minería a cielo abierto - Irreparable impacto ambiental para el Planeta y sus habitantes. <https://es-es.facebook.com/notes/%C3%BAnetealplaneta-jointheplanet/miner%C3%ADa-a-cielo-abierto-irreparable-impacto-ambiental-para-el-planeta-y-sus-habi/321391421246853>

<sup>9</sup> Loc. Cit.

institucionalmente, se convierte en una actividad extractiva de singulares impactos nocivos a la naturaleza y a la sociedad, ya que, entre otros: <sup>10</sup>

- Afecta grandes extensiones de terreno, bosques tropicales, laderas de montaña, cuencas hidrográficas o suelos agrícolas.
- Utiliza cantidades enormes agua y de materiales químicos y tóxicos (cianuro, arsénico, mercurio, plomo, etc.), que en muchos casos, junto con otros desechos contaminantes, se vierten al ambiente.
- Además de la conflictividad social que genera, produce otros impactos sociales tales como: desplazamiento de las poblaciones, irrespeto de los derechos colectivos, territoriales y ambientales.
- Después de la explotación, la minería a cielo abierto genera miles y hasta millones de toneladas de desechos, material venenoso que es abandonado sobre el terreno.
- Ninguna actividad industrial es tan agresiva ambiental, social y culturalmente, como la minería a cielo abierto.

### **3.2 Consideraciones previas respecto al aporte al desarrollo.**

No obstante sus impactos y amenazas medioambientales, así como la conflictividad que genera el desarrollo de sus actividades, la minería metálica de oro y plata no contribuye en gran medida al desarrollo y al crecimiento económico del país y de las comunidades directamente afectadas por sus operaciones. Esta actividad se relaciona muchas veces con riqueza, pero esa riqueza se distribuye de forma muy desigual entre las empresas mineras transnacionales y el país dueño de los recursos explotados, con el agravante de que estos

<sup>10</sup> Loc. Cit.

recursos no son renovables. Realmente la minería metálica y no metálica nunca ha jugado un papel significativo en la economía guatemalteca: como una conclusión adelantada, que se ampliará más adelante, podría decirse que los ingresos provenientes de la minería son exiguos en comparación con otras actividades económicas más productivas, sostenibles y menos conflictivas para el país.

A la disyuntiva crecimiento económico - desarrollo sostenible, habría que agregarle otra alternativa para el país: un análisis serio sobre los costos y beneficios que la actividad minera genera para la comunidad. Es necesario un balance entre lo que un proyecto minero puede aportar a la sociedad, y los costos que pueda ocasionar.

Los gobiernos, en contubernio con las empresas mineras, con visión cortoplacista puramente empresarial, ponen énfasis y se enfocan en los beneficios económicos de esta actividad extractiva. Una visión más amplia, con sentido social y con mayor nivel de conciencia, como lo requeriría una política económica armónica e integral, tomaría en cuenta los costos actuales y de largo plazo -económicos, sociales, ambientales, culturales y hasta políticos-, y se preocuparía sobre el derecho de las comunidades afectadas a tomar decisiones sobre estos proyectos.

#### **4. Los aspectos intrínsecos de la minería. Su carácter contradictorio con el desarrollo sostenible.**

Por principio, la minería es una industria insostenible, debido a que la explotación del recurso supone su agotamiento. Este principio de insostenibilidad adquiere relevancia

considerando que el recurso explotado es de naturaleza no renovable y que, como el oro y la plata, por ser signos de valor y expresión de riqueza, su explotación se realiza de forma exhaustiva, acelerada la mayoría de veces por la prevalencia de ciclos de precios altos.

Haciendo un análisis detenido de las actividades que distinguen a la minería de metales como el oro y la plata, vemos que su producción, comercialización, aportes económicos y sociales, impactos y amenazas ambientales, sumados a su conflictividad social, todos los cuales constituyen sus aspectos intrínsecos, manifiestan un carácter contradictorio con el concepto amplio e integral de desarrollo sostenible. Esta contrariedad encuentra sustento en la temporalidad y relativo poco aporte de sus beneficios, así como en la permanencia y profundidad de sus efectos ambientales y sociales, como se expone en los temas subsiguientes.

#### **4.1 Aspectos de la producción.**

##### **4.1.1 Volúmenes históricos de producción.**

En lo que respecta a la producción y otras variables económicas mineras, la DGM cuenta con información estadística publicada en su página web hasta el año 2012. Con base a dicha fuente, la producción minera nacional ha tenido un crecimiento acelerado a partir del año 2005, cuando dio inicio la operación de la mina Marlin I. La dinámica del comportamiento de la producción nacional está ligada estrechamente con los minerales metálicos, lo cual a la vez tiene un vínculo directo con la producción de la mina Marlin. Así, en el año 2005 el valor total de la producción nacional

ascendió a Q 138.9 millones, llegando a alcanzar en el año 2011 un valor de Q 7,295.3 millones, equivalente a un crecimiento exorbitante de 5,151.9%. El valor de los minerales metálicos producidos en este último año ascendió a Q 7,110.3 millones, equivalente al 97.5% del valor total de la producción (metálicos y no metálicos).<sup>11</sup>

De acuerdo a la misma fuente, en el año 2012 se observa ya un decrecimiento de 35.0% en la producción, con respecto al año 2011. El valor de la producción total del año 2012 fue Q 4,621.5, mientras que el valor de los metales fue de Q 4,411.9. Según la DGM, a partir del año 2012 (en la mina Marlin) se agotó el depósito de la superficie (a cielo abierto) y sólo se continuó con la explotación subterránea, la cual en términos generales rinde menos. A la vez, el agotamiento natural de los yacimientos, por efectos de la explotación, hacen que las minas vayan teniendo menos contenido de mineral.<sup>12</sup>

Según información obtenida de la DGM y en la página web [worldcorpguatemala.com](http://worldcorpguatemala.com), durante el período 2005-2013, la mina Marlin produjo 2.011 millones de onzas troy de oro y 40.562 millones de onzas troy de plata. Con estas cantidades el promedio anual de producción ha sido de 0.223 y 4.507 millones de onzas de plata y oro, respectivamente. A finales del 2008 se reportaron reservas comprobadas y probables de 2.116 millones de onzas de oro y 53.744 millones de onzas de plata. Con estas reservas, con las cantidades producidas hasta el año 2013 y con el ritmo promedio anual de producción obtenido hasta dicho año, según nuestros cálculos se estima que los años de producción faltantes para el agotamiento de

<sup>11</sup> Dirección General de Minería, Op. Cit., pp. 5-6.

<sup>12</sup> Loc. Cit.

dichas reservas, y para las operaciones de la mina Marlin, a partir del año 2014, serían de 1.56 años para el oro, y de 5.2 años para la plata, tal como se presenta en el siguiente cuadro 1. Es decir, en estas condiciones, las reservas y el proyecto minero Marlin se agotarían aproximadamente en el año 2015 (producción de oro), y en el año 2019 para la producción de plata. Es claro que estas condiciones pueden cambiar según el ritmo de la producción, motivado por el comportamiento de los precios internacionales de dichos metales y por el descubrimiento de nuevos reservorios.

La insostenibilidad de esta clase de actividad minera se hace aquí evidente, derivado de la temporalidad de la producción y el agotamiento natural de los minerales oro y plata.

**Cuadro 1**  
**Agotamiento de reservas de oro y plata de la Mina Marlin**  
**(Producción y reservas en millones)**

	<b>Producción Oro, oz troy</b>	<b>Producción Plata, oz troy</b>
Producción total periodo 2005-2013	2.011	40.562
Reservas 2008	2.116	53.744
Producción 2005-2008	0.651	7.777
Reservas disponibles en 2009	1.465	45.966
Prod. Anual promedio	0.223	4.507
Años faltantes a partir de 2009	6.56	10.20
Años producción periodo 2009-2013	5	5
Años faltantes a partir de 2014	1.56	5.20

Fuente: Elaboración IIES, con información Web de Golcorp de Guatemala, S.A.



Motivadas por los altos precios en el mercado internacional y por la demanda de minerales metálicos en los principales países industrializados y de los emergentes denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en los últimos años ha crecido la demanda de licencias de exploración de minerales metálicos.

Hasta finales del 2012, se encontraban vigentes 82 licencias de exploración y 34 licencias de explotación de minerales metálicos, mientras que en trámite habían 363 para exploración y 19 para explotación de éstos minerales. En el mes de abril de 2014, en solicitud de trámite se contabilizan 6 para reconocimiento, 327 para exploración y 19 para explotación de minerales metálicos (total 352 solicitudes en trámite).<sup>13</sup> A la misma fecha, únicamente dos licencias de explotación de oro y plata estaban activas, Marlin I y El Escobal, ésta última localizada en municipios aledaños de los departamentos de Santa Rosa y Jalapa. El Escobal, operada por Minera San Rafael S.A., inició operaciones en el año 2013 produciendo principalmente plata, con un poco de oro (en dicho año y para esta mina, la DGM reporta una producción de 1,433 onzas troy de oro y 1,466,946 onzas troy de plata).<sup>14</sup>

Si bien están vigentes otras licencias para explotación de minerales metálicos, oro, plata y otros, las mismas no se encuentran en operación o producción. Dentro de estas se encuentran: Cerro Blanco en Asunción Mita, Jutiapa; Fénix en El Estor, Izabal (níquel);<sup>15</sup> Progreso VII Derivada

13 Loc. Cit.

14 Información enviada por vía e-mail.

15 Según información de la página web del MEM, el 30 de mayo de 2014 fue inaugurada la planta de proceso del proyecto minero Fénix, que producirá “ferro níquel”, una aleación de una parte de níquel por tres de hierro. A la fecha de realización del presente estudio no se tuvo información de producción comercial de este mineral.

-El Tambor o La Puya- en San José del Golfo y San Pedro Ayampuc, Guatemala.

#### **4.1.2 Dependencia de los mercados externos.**

El alza en los precios del oro, plata y otros minerales en los últimos años, se ha convertido en un aliciente para las empresas mineras. Realmente el comportamiento de la producción de estos minerales tiene una fuerte correlación con los ciclos de los precios internacionales, convirtiéndose en dos de los principales **commodities** cotizados en las principales bolsas de valores internacionales.

Esta relación con los precios y mercados internacionales, es un factor que también aporta inestabilidad a la producción minera dedicada a la explotación de dichos metales preciosos. Cuando los precios internacionales se deprimen, se crea un ambiente de inestabilidad y desestimulo para la producción de estos minerales, así como para el emprendimiento de nuevos proyectos de explotación. Por el contrario, la situación es a la inversa cuando los precios internacionales están en constante aumento.

El auge observado en Guatemala en los últimos años en la solicitud de licencias para reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos, se explica en muy buena medida por el crecimiento de los precios del oro y la plata en los mercados internacionales. El auge en otros minerales metálicos (hierro, zinc, cobre, aluminio, plomo, etc.), se explica más bien por la creciente demanda internacional de los principales países industrializados y países emergentes.

**Gráfica 1**  
**Precios internacionales históricos del oro**  
**(Precios en US\$ y producción en millones de onzas troy)**



Fuente: Elaboración IIES, con cifras de la Comisión Chilena del Cobre, Sociedad Nacional de Minería.

[http://www.sonami.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=225&Itemid=118](http://www.sonami.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=225&Itemid=118)

En la gráfica agrupada anterior se puede observar que en el período 2005-2013 el ritmo de la producción de oro de la mina Marlin, coincide plenamente con el comportamiento de los precios internacionales del oro. A la vez muestra que la caída del precio internacional de este **commodity**, coincidente con la baja de los niveles de producción de oro por parte de la mina Marlin, a partir del año 2013.

Una inminente amenaza de depresión sostenida en el ciclo de los precios internacionales del oro, hace inestable, y por lo tanto insostenible, la producción y los consecuentes aportes económicos al país de esta actividad minera, tan anunciados y venerados por los sectores interesados.

El último ciclo sostenido de alzas de los precios internacionales del oro y la plata se inicia en el año 2001, cuando la onza troy de estos metales alcanzó valores de US\$ 271.1 y US\$ 4.30, respectivamente; los precios máximos de este ciclo se alcanzaron en el año 2011 para la plata, con un precio de US\$ 35.34 onza troy, mientras que el oro alcanzó su precio máximo de US\$ 1,668.00 por onza troy en el año 2012. En el año 2013 el precio promedio del oro en los mercados internacionales se cotizó en US\$ 1,409.70. El precio promedio al 11 de junio de 2014 es de US\$ 1,250.59 para el oro y de US\$ 18.94 para la plata (onza troy). El promedio en lo que va del año 2014 es de US\$ 1,289.69 y de US\$ 20.02 para la plata (onza troy).<sup>16</sup> A estas alturas vale preguntarse: ¿Se estará iniciando un ciclo de depresión de los precios internacionales del oro y la plata...?

No es coincidencia fortuita que el inicio del ciclo sostenido de alzas en los precios internacionales del oro y la plata, sea paralelo al inicio de actividades en Guatemala de las compañías representantes de la mina Marlin y del inicio de operaciones de esta mina. “La Mina Marlin fue descubierta por primera vez en 1998. Glamis Gold adquirió la totalidad de la participación en la propiedad mediante la fusión con Francisco Gold en julio de 2002. El Ministerio

---

<sup>16</sup> Cotización HANDY & HARMAN New York. Comisión Chilena del cobre del Cobre, Sociedad Nacional Minera. [http://www.sonami.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=225&Itemid=11](http://www.sonami.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=225&Itemid=11)

de Energía y Minas de Guatemala emitió una licencia de explotación para el desarrollo y operación del Proyecto Marlin el 27 de Noviembre de 2003. El Proyecto entró en la fase de construcción durante el segundo trimestre de 2004 y concluyó en el tercer trimestre de 2005. A partir del cuarto trimestre del mismo año inicia la producción de oro y plata.”<sup>17</sup>

## **4.2 Aspectos económicos.**

### **4.2.1 Las regalías, tributos y otros ingresos.**

Los principales ingresos económicos del país por la actividad minera lo constituyen las regalías y los impuestos, existiendo también otros ingresos o erogaciones por diversos conceptos relacionados a las operaciones mineras, como los indicados al final del presente párrafo. Las regalías se pagan por preceptos legales específicos y de forma voluntaria, como se explica más adelante. Los principales impuestos aplicados y pagados son el Impuesto Sobre la Renta, el Timbre, el Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI- (el IVA, por su carácter compensatorio y por estar sujeto a devoluciones por crédito fiscal, no se toma en cuenta en el presente estudio). En el presente caso, se consideró adecuado incluir el rubro de Otros Ingresos equivalente al 2% sobre el valor de la producción (ver cuadro 2 siguiente), el cual correspondería a otras erogaciones de la mina Marlin por pagos o gastos efectuados por diversos conceptos, tales como el Impuesto de Solidaridad, derechos arancelarios a la importación, pago de cuotas patronales al IGSS, IVA por facturas especiales, cánones, diversos aportes directos de carácter social a las comunidades, por ejemplo.

17 Montana Exploradora de Guatemala, S.A. Op. Cit

Respecto a los aportes directos y específicos con carácter social, es necesario indicar que Montana Exploradora cuenta con programas de aportes directos a las comunidades donde realiza las operaciones la mina Marlin, entre los cuales se puede mencionar: mantenimiento y construcción de caminos, incentivos y gastos por reforestación, construcción de centros comunitarios, apoyo a la Fundación Sierra Madre (dedicada al desarrollo económico, salud y atención médica, educación y fortalecimiento comunitario) y algunos programas de educación, entre otros. Estos gastos están contemplados en el 2%, Otros gastos, del cuadro 2.

Las regalías, de carácter legal y obligatorio, corresponden al 1% de acuerdo al artículo 63 del *Decreto Legislativo No. 48-97, Ley de Minería*, el cual establece que el porcentaje de regalías será del medio por ciento para el Estado de Guatemala y del medio por ciento para las municipalidades en donde se encuentra ubicada la explotación (total 1%). El o los porcentajes de regalías se aplican a los volúmenes comercializados y con base en el valor (precios) del mercado interno o internacional.

Las regalías “voluntarias”, se pagan a partir del año 2012, derivado del convenio suscrito en dicho año entre el Gobierno de la República y la Cámara de Industria de Guatemala (CIG), que agrupa a la Gremial de Industrias Extractivas (GREMIEXT), en el cual se “acordó” que las regalías a pagar por la actividad minera de metales no preciosos será del 3%, y las de metales preciosos (oro y plata) se incrementan al 4%. Por su parte, las regalías de Montana Exploradora por venta bruta de oro y plata se fijaron en 5%.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-. *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. pp. 54 y 57.

Vale mencionar que por su carácter de voluntario, no existe realmente ningún instrumento estrictamente jurídico legal que obligue a realizar este pago a las compañías mineras, no existiendo tampoco sanciones en caso de incumplimiento.

En dicho convenio se establece también que los niveles de regalías acordados se dejarán de hacer efectivos en el momento en que los precios internacionales de ciertos minerales sean inferiores a ciertos valores de referencia. Para los metales preciosos, esto sucederá cuando el precio por onza de plata se venda a US\$ 16.00 y la onza de oro a US\$ 975.00.<sup>19</sup>

Desde su inicio Montana Explotadora de Guatemala, subsidiaria de Goldcorp y operadora de la mina Marlin, como la mayoría de empresas mineras, calificó al régimen del Decreto Legislativo No. 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, por lo que desde entonces ha tenido el derecho a la exoneración del ISR, IVA y derechos arancelarios a la importación. Sin embargo, por presiones y críticas de diversos sectores sociales, también “voluntariamente” decidió pagar dicho impuesto a partir del mes de julio de 2012, aplicando al régimen del 5% sobre ingresos brutos.

El valor de la producción contenido en el cuadro 1 siguiente, es equivalente a los valores de venta-exportación de la producción (oro y plata) reportados para el pago de regalías e informados al Ministerio de Energía y Minas por la empresa Montana Exploradora de Guatemala, S.A.

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 57.

El balance del valor de la producción y de las regalías e impuestos pagados por las operaciones de la mina Marlin, durante el período 2005-2013, se presenta en el cuadro 2 siguiente:

**Cuadro 2**  
**Valor de la producción, regalías e impuestos pagados por las operaciones de la mina Marlin**  
**(Cifras en millones de quetzales)**

Año	Valor de la producción de oro y plata	Regalía	Regalías voluntarias 1/	ISR 1/	Timbre 1/	IUSI 1/	Otros	Total regalías e impuestos	Valor neto de la producción
2005	101.47	1.01		0.00				1.01	100.46
2006	889.15	8.89		26.27		0.299	17.78	53.24	835.90
2007	1,525.93	15.26		77.33		0.333	30.52	123.44	1,402.49
2008	1,921.20	19.21		96.80		0.752	38.42	155.19	1,766.01
2009	2,710.13	27.10		138.57	59.73	0.770	54.20	280.38	2,429.75
2010	3,979.38	39.79		201.64	40.43	0.828	79.59	362.28	3,617.10
2011	7,107.86	71.08		356.22	74.51	0.846	142.16	644.81	6,463.06
2012	4,297.25	42.97	144.12	215.37	142.84	0.891	85.94	632.14	3,665.11
2013	3,432.99	34.33	113.51	207.64	0.00	0.942	68.66	425.08	3,007.91
<b>Total:</b>	<b>25,965.35</b>	<b>259.65</b>	<b>113.51</b>	<b>1,319.84</b>	<b>317.51</b>	<b>5.661</b>	<b>517.28</b>	<b>2,676.56</b>	<b>23,287.78</b>

1/ Cifras tomadas de informe de impuestos publicados en la Web de Montana Exploradora de Guatemala, S.A.

Fuente: Elboración IIES, con base a información de la DGM y de la Web de Montana Explorador de Guatemala, S.A.

De las cifras contenidas en el cuadro anterior se deduce que los principales ingresos económicos al país por las operaciones de la mina Marlin (regalías, principales impuestos y otros pagos), equivalen al 10.3% del valor de la producción de oro y plata (100%); mientras que el resto (valor neto de la producción) representa el 89.7%, conformando los ingresos de su operadora Montana Exploradora de Guatemala, S.A., que cubrirían la utilidad y los costos de explotación y operación de dicha compañía.



Como complemento a lo anterior, si se estimara discrecional y adicionalmente un costo de producción y operación del 40%, el cual incluiría, entre otros, la planilla de sueldos y salarios y hasta montos por depreciación, la compañía aún obtendría una nada despreciable utilidad neta aproximada de 50%.<sup>20</sup>

Es evidente entonces que la distribución del valor de la producción, entre el país y la empresa operadora no es justa ni equitativa, tomando en cuenta que el Estado es propietario de los recursos mineros, cuya explotación genera todos los beneficios, y que la actividad minera de por sí genera impactos económicos, ambientales y sociales (reales o potenciales). Como corolario obligado de esta situación, habrá que agregar la temporalidad de los principales ingresos económicos aportados por esta actividad minera, marcada por la misma temporalidad de la producción arriba mencionada.

Los aportes económicos de la actividad minera de oro y plata configuran para la sociedad guatemalteca un panorama de ingresos de poca cuantía, injusta distribución del valor de la producción, escaso valor agregado para el país, y temporalidad corta o de estrecho horizonte de dichos aportes. Consecuentemente, el desarrollo sostenible sigue ausente también en este aspecto

---

<sup>20</sup> Según el estudio “Minería e inversión transnacional: Características económicas y repercusiones políticas (América Latina – Guatemala y el Proyecto minero El Escobal), contenido en la Revista Economía No. 199 del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-, pág. 72, indica que “...los reportes financieros de Goldcorp sobre la producción de la Mina Marlin permiten establecer que las ganancias netas totales obtenidas por la misma en el lapso 2005-2012, representan al menos el 51.5% de sus ingresos por ventas de oro y plata”.

#### **4.2.2 Generación de empleos.**

Según datos de la página web de Montana Exploradora de Guatemala, S.A., para finales del año 2004 había 1,527 empleados participando en la construcción del Proyecto Marlin. Actualmente el recurso humano que trabaja es 2,000 empleos directos y 8,000 empleos indirectos.

Según la Gremial de Industrias Extractivas (GREMIEXT), la minería (en general) genera 14,000 puestos de empleo directo y 90,000 empleos indirectos.<sup>21</sup>

Según estudio de la CEPAL, citado en la Revista Economía No. 199 del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-, “las actividades mineras y petroleras, que se caracterizan por aportar grandes capitales y pocos puestos de trabajo, constituyen el tipo de inversión extranjera que en América Latina y el Caribe genera el menor número de empleos por cada millón de dólares invertido. En el período 2003-2012 el promedio estimado fue de 0.5 por cada millón invertido.”<sup>22</sup>

En efecto, las industrias extractivas, especialmente la minería metálica de oro y plata, no se distingue por ser una actividad económica de altos índices de generación de empleo directo. Su aporte en este sentido va más por el lado de los empleos indirectos, derivados de la compra-venta de los bienes y servicios necesarios para su operación. No obstante, las cantidades específicas de empleos indirectos generados se expresan en términos supuestos y estimados, difíciles de una cuantificación exacta.

21 <http://www.gremiext.com/nuestra-industria/aporte-a-nuestra-economia/>

22 Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-, *Minería e inversión transnacional: Características económicas y repercusiones políticas (América Latina – Guatemala y el Proyecto minero El Escobal)*. Revista Economía No. 199 del año 2014, pág. 68.

Los sueldos y salarios pagados por la industria minera metálica son mejores y más altos que el resto de actividades que se realizan en las comunidades donde se desarrollan los proyectos mineros (generalmente también son superiores a los salarios mínimos vigentes en el país). Sin embargo, por la especificidad y especialidad de las operaciones mineras, dichos salarios tienen un horizonte delimitado por la duración de estas operaciones que, como ya se mencionó, son temporales. Cabe mencionar que las actividades económicas principales que se realizan en las localidades donde suelen establecerse las minas, son agrícolas, pecuarias, comerciales y de servicios.

#### **4.2.3 Efecto en las exportaciones y la generación de divisas.**

El oro y la plata se producen para la exportación. Lo que se produce se exporta, y desde el año 2005 hasta la actualidad esto corresponde a la producción de la mina Marlin.

El valor de las exportaciones de oro y plata no es tan significativo para el país si se le compara con otras actividades productivas de mayor relevancia económica. Aunque su aporte a la conformación del valor FOB de las importaciones totales mostró un crecimiento constante del año 2005 al 2011, a partir del año 2013 muestra un decrecimiento, y su aporte a la conformación de dicho valor en el período 2005-2014 ha sido en promedio de 4.2%. Este porcentaje está por debajo de los porcentajes de los principales productos de exportación del país (café, azúcar y banano), y arriba del cardamomo, como puede apreciarse en el cuadro 3 siguiente.

No obstante la poca participación en la conformación del valor FOB de las principales exportaciones del país, y

por lo tanto en la generación de divisas, existe el agravante que los valores de exportación pertenecen a las compañías transnacionales, por lo que las divisas generadas no se quedan en su totalidad en el país, salvo el correspondiente al pago de regalías, impuestos y otros gastos realizados internamente. Se estima que aproximadamente más del 70% del valor de la producción es remitido al extranjero, constituyéndose en **divisas no generadas**, que se remiten al exterior o a la casa matriz de la empresa minera. De ser así, los porcentajes netos o reales de generación de divisas, son muy inferiores a las del cuadro 3, siendo el 30%, o menos, el porcentaje efectivo de los valores mostrados. Esto también reduce el aporte neto de la actividad minera al equilibrio de la balanza de pagos del país.

Por su cuantía, modalidad de conformación y por el valor neto de su aporte, la generación de divisas no es de gran impacto a la conformación de un verdadero crecimiento económico y desarrollo sostenible para el país.

Cuadro 3  
Valor FOB total de las exportaciones y por productos seleccionados  
Período 2005-2014  
- Millones de US dólares -

Año	Total Exp.	%	Café	%	Azúcar	%	Banano	%	Cardamomo	%	Oro y Plata	%
2005	5.380,9	100%	464,1	8,6%	236,6	4,4%	238,1	4,4%	70,4	1,3%	13,3	0,2%
2006	6.012,8	100%	464,0	7,7%	298,6	5,0%	216,8	3,6%	83,4	1,4%	117,1	1,9%
2007	6.897,7	100%	577,3	8,4%	358,1	5,2%	300,2	4,4%	137,1	2,0%	199,1	2,9%
2008	7.737,4	100%	646,2	8,4%	378,1	4,9%	317,1	4,1%	208,0	2,7%	254,5	3,3%
2009	7.213,7	100%	582,3	8,1%	507,7	7,0%	414,8	5,8%	304,1	4,2%	332,6	4,6%
2010	8.462,6	100%	713,9	8,4%	726,7	8,6%	353,3	4,2%	308,1	3,6%	494,6	5,8%
2011	10.400,9	100%	1.174,2	11,3%	648,8	6,2%	475,3	4,6%	296,9	2,9%	914,5	8,8%
2012	9.987,7	100%	958,1	9,6%	803,0	8,0%	499,8	5,0%	250,3	2,5%	549,4	5,5%
2013 p/	10.030,8	100%	714,5	7,1%	601,1	6,0%	601,1	6,0%	215,6	2,1%	437,6	4,4%
	% Promedio	100%		8,6%		6,1%		4,7%		2,5%		4,2%

p/ Ciras preliminares (menos oro y plata)

Fuente: Elaboración IIES, con base a cifras del Banguat y de Montana Exploradora de Guatemala, S.A.

#### **4.2.4 Participación en el PIB.**

El sector de Explotación de minas y canteras es el que menor participación tiene en la conformación del Producto Interno Bruto del país. Coincidente con el ritmo de la producción de la mina Marlin, su participación ha venido subiendo paulatinamente de 1.2% en el año 2005 hasta 2.8 en el año 2011 (máximo); sin embargo, a partir del año 2012 ya se observa una declinación, situándose en 2.2%, tendencia que se mantendrá a la baja en los años 2013 y 2014, de acuerdo a los volúmenes de producción observados en el primero de estos años y en el primer semestre de 2014.

Su participación, por ejemplo, no es en nada comparable con la del sector de Industrias manufactureras, el cual por integrarse de actividades industriales, per se, de considerable generación de valor agregado, se constituye en el de mayor aporte al PIB con una participación entre 18% y 19%, como puede observarse en el siguiente cuadro 4.

Cuadro 4  
Producto Interno Bruto medido por el origen de la producción  
Período 2005 -2012  
(Millones de quetzales de cada año)  
Estructura Porcentual

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p/</sup>
Producto Interno Bruto:	207.728,9	229.836,1	261.760,1	295.871,5	307.966,6	333.093,4	371.011,6	394.723,0
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Actividades Económicas</b>								
Explotación de minas y canteras	1,2	1,4	1,6	1,8	1,6	2,0	2,8	2,2
Industrias manufactureras	18,7	18,7	18,3	18,5	18,6	18,6	18,6	19,1

Fuente: Elaboración IIES, con cifras del Banguat.

Durante el período previo al inicio de las operaciones de explotación de oro y plata de la mina Marlin (2001-2004), la participación del sector de Explotación de minas y canteras fue en promedio de 0.9%, nivel que sería el escenario “normal” al finalizar la temporalidad y auge de las operaciones de este proyecto minero.

#### 4.2.5 El aporte tributario.

El aporte tributario del sector minas y canteras es realmente ínfimo aun considerando en los tributos a las regalías voluntarias e involuntarias pagadas.<sup>23</sup> Tomando como referencia el total de regalías más impuestos pagados por la mina Marlin, contenidos en el cuadro 2 anterior, puede deducirse que el aporte tributario del sector Minas y canteras sólo sobrepasa el 0.05% a partir del año 2008, llegando en promedio al 0.10% en los años 2009-2010, y superando el 0.16% en los años 2011 y 2012, como aporte tributario en términos del PIB de dichos años (ver cuadro 5).

Cuadro 5  
Aporte tributario por las operaciones de la Mina Marlin en términos del PIB  
Período 2005 -2012  
(Millones de quetzales de cada año)  
Estructura Porcentual

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p/</sup>
Producto Interno Bruto:	207.728,9	229.836,1	261.760,1	295.871,5	307.966,6	333.093,4	371.011,6	394.723,0
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Actividades Económicas</b>								
Aporte tributario	0,0005%	0,0232%	0,0472%	0,0525%	0,0910%	0,1088%	0,1738%	0,1601%

Fuente: Elaboración IIES, con cifras del Banguat.

<sup>23</sup> Las regalías no son consideradas como impuestos o tributos por la Ley de Minería (Decreto 48-97) y su Reglamento General (Acdo. Gub. 176-2001), la Superintendencia de Administración Tributario (SAT), ni por el Código Tributario (Decreto 6-91); son ingresos no tributarios aplicados directa y proporcionalmente a la producción.

El poco aporte tributario y la inestabilidad de la carga tributaria del sector en términos del PIB observados en el cuadro 5, evidencia la influencia directa de dos aspectos: el carácter voluntario en el pago del mayor porcentaje de regalías (partir del año 2012) y la debilidad de la Ley de Minería en torno a los porcentajes de regalías contemplados en dicha Ley.

Sobre la “voluntariedad” en el pago de las regalías, debe tomarse en cuenta que por el acuerdo firmado con el Gobierno y la GREMIEXT en enero del 2012 (citado en el inciso 4.2.1 anterior), “en el caso de la empresa Montana Exploradora, se acordó pagar un total de 5%.”<sup>24</sup> Esto implica que en el caso de la mina Marlin, el 4% de las regalías está sujeto a la “voluntad” de la empresa, sin existir realmente obligatoriedad formal y legal que obligue a dicho pago, ni sanciones que aplicar por su incumplimiento. Debe agregarse también que estos aportes voluntarios están sujetos a ciertos topes (pisos) de precios internacionales, como se estableció en el acuerdo arriba citado. Esto de hecho implica una inseguridad y vacío jurídico, lo que connota inestabilidad e insostenibilidad, al menos en los montos de dichos aportes voluntarios.

Respecto a la Ley de Minería, es evidente su debilidad en materia de regalías, al estipular un parco 1% de porcentaje de regalías (total) que deben pagar las empresas mineras que operen en el país, decisión tomada en el marco de una política insensata de apertura de mercados, que se convierte en una política de despojo y entrega de nuestros recursos naturales a los capitales extranjeros.

---

<sup>24</sup> <http://www.gremiext.com/nuestra-industria/aporte-a-nuestra-economia/>

Con este panorama de aporte tributario, es poco lo que el Gobierno podría hacer con relación a una política fiscal minera que contenga mecanismos para agenciarse y convertir esas rentas fiscales mineras, en verdaderos beneficios sociales, y reinvertirlas en otras formas de capital humano y productivo de largo plazo (sostenibilidad).

### **4.3 Aspectos sociales y políticos.**

#### **4.3.1 El conflicto social.**

Es evidente la conflictividad social que viene implícita con las operaciones de la minería metálica en cualquiera de sus modalidades. Este problema adquiere dimensiones de alta conflictividad en países pobres, dependientes y subdesarrollados como Guatemala, poseedora a la vez, de inmensos recursos naturales, riqueza apetecible por los capitales internacionales y nacionales para su mercantilización.

La minería metálica es la que en realidad genera mayores conflictos, cuyo origen realmente no se da por cuestiones ideológicas, o por intereses desestabilizadores o sediciosos de grupos interesados que están en contra del desarrollo del país y de las comunidades donde se realizan dichas operaciones, como suele señalarse en versiones oficiales y de grupos arcaicos del poder económico. La minería metálica, especialmente la de oro y plata, es socialmente conflictiva tanto por los no tan connotados aportes económicos al país, como por su vinculación al no respeto de los derechos humanos de las poblaciones de las comunidades rurales donde se realizan las operaciones mineras, así como por sus



impactos reales y potenciales al medio ambiente y sistemas ecológicos, y la perturbación a las costumbres, identidad, valores, tradiciones y cosmovisión de dichas comunidades.

La intención del presente tema no es hacer un análisis exhaustivo ni detallado de los conflictos relacionados con las operaciones mineras, así como tampoco enumerar y nombrar cada uno de estos, de lo cual ya se ha escrito y publicado en serios y extensos análisis realizados por diversas entidades y personas individuales y jurídicas, nacionales e internacionales, públicas y privadas. Lo pretendido en el presente espacio es exponer en una dimensión adecuada el origen, prevalencia y principales efectos o violaciones a los derechos colectivos no respetados por el desarrollo de las actividades mineras.

Si bien los relativos pequeños aportes económicos al país de la actividad minera metálica de oro y plata, provocan, por elemental principio de conciencia social, legítimos descontentos de la población, dentro de los efectos sociales más nocivos destacan aquellos que provocan enfrentamientos fratricidas entre los pobladores de las comunidades rurales donde se llevan a cabo las actividades mineras, y entre la población y la sociedad y sus instituciones. Entonces, la conflictividad generada afecta e involucra a la sociedad, sus instituciones, las comunidades, los recursos, la vida y cultura de las personas.

Podría decirse entonces que el origen de la conflictividad social de las operaciones mineras aquí expuestas, básicamente radica en el irrespeto o violación a los derechos colectivos, a las costumbres, tradiciones, valores y cultura de las poblaciones

de los lugares donde se realizan dichas operaciones mineras, así como de las áreas aledañas o de influencia de éstas. Destaca dentro de esto el no reconocimiento e irrespeto al derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios, y a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; así como la obligación de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados, a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente lo relacionado con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo, derechos establecidos tanto en el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, como en La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Estos derechos están ampliamente contenidos y detallados en convenios y tratados internacionales firmados y refrendados por la república de Guatemala, por lo que adquieren carácter de ley, así como en la normativa jurídica interna. Seguidamente se hace una exposición resumida de la normativa jurídica interna y externa relacionada con esos derechos: además del no cumplimiento de lo establecido en Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas arriba citados, en el ámbito nacional destaca el incumplimiento del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como parte de los Acuerdos de Paz; del Código Municipal y de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El descontento provocado por el no respeto de sus derechos colectivos, así como la amenaza sentida por las poblaciones de las áreas de influencia de la mina, sobre la destrucción y contaminación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua, así como sobre los daños a la salud y la vida de las personas, son el verdadero detonante de los altos índices de conflictividad social de la actividad minera metálica, lo cual a la vez origina las constantes protestas populares en contra de las actividades mineras desde, incluso, antes del inicio y durante las operaciones de la mina Marlín, hasta los recientes acontecimientos relacionados con los proyectos mineros el Progreso VII Derivada (conocido como El Tambor o La Puya) localizado en San José del Golfo y San Pedro Ayampuc, Guatemala; y El Escobal, localizado en municipios aledaños de los departamentos de Santa Rosa y Jalapa, y las protestas de las doce comunidades de San Juan Sacatepéquez en contra del proyecto cementero de la empresa Cementos Progreso localizado en dicho municipio.

Además de no darle la atención debida a las demandas de respeto a los derechos antes señalados, así como la falta de voluntad política en la búsqueda de mecanismos prontos y cumplidos de habilitación e implementación de las consultas comunitarias y sus resultados, como legalmente debe ser, la respuesta del Estado ha sido la represión violenta a las protestas en contra de la minería, la criminalización de los líderes de dichos movimientos y de otros defensores de los derechos colectivos de las poblaciones afectadas, la implementación de estados de sitio y la militarización de las comunidades en protesta.

Los dirigentes políticos y los gobernantes deben tener claro que el conflicto social generado por las operaciones mineras se empeora cada vez más en el país y puede alcanzar dimensiones que afecten la misma gobernabilidad y estabilidad social. En este sentido, la política como ejercicio del poder dentro del Estado tiene un carácter decisivo en la estabilidad social en general.

No obstante la situación hasta aquí presentada, el gobierno sigue fomentando las actividades mineras sin un análisis de consenso social, amplio, multisectorial y de largo plazo. Esto no es más que el resultado de la prevalencia de las relaciones de poder de los grupos de presión detrás de la minería, cuyo objeto fundamental es la mercantilización de los recursos minerales, especialmente oro y plata, del país. Al final del camino, el papel del Estado es la imposición del modelo extractivo entreguista a intereses particulares, especialmente extranjeros, en consonancia a las políticas neoliberales en plena vigencia en el país.

#### **4.4 Aspectos ambientales y culturales.**

Toda actividad minera, especialmente las metálicas a cielo abierto, conlleva efectos nocivos al medio ambiente. Como se expuso al inicio del presente estudio, la minería a cielo abierto es una actividad extractiva de singulares impactos devastadores a la naturaleza y al entorno ecológico.

La alteración, destrucción y contaminación de los recursos naturales, especialmente la tierra y el agua, así como los daños efectivos y potenciales a la salud y la vida de las personas, se identifican plenamente con las operaciones

mineras metálicos de oro y plata, especialmente a cielo abierto. Si no se toman las medidas adecuadas de mitigación y prevención, si no se cuenta con la diligencia debida de las empresas y con la supervisión, control y fiscalización del gobierno, los efectos ambientales son devastadores. Las operaciones mineras también afectan la cultura de los pueblos al provocar cambios en sus costumbres, valores e incluso tradiciones; a esto debe agregarse el enfrentamiento que provoca entre los mismos pobladores de las áreas de influencia.

En síntesis, los principales efectos ambientales y ecológicos de estas operaciones podrían resumirse en lo siguiente:

- Afecta grandes extensiones de terreno, bosques tropicales, laderas de montaña, cuencas hidrográficas o suelos agrícolas.
- Utiliza grandes cantidades de agua, con altos riesgos de su contaminación con materiales químicos.
- Utiliza cantidades enormes de materiales químicos y tóxicos (cianuro, arsénico, mercurio, plomo, etc.), que en muchos casos, junto con otros desechos contaminantes, se vierten al ambiente.
- Ocasiona impactos auditivos, visuales y atmosféricos.
- Produce drenaje ácido y fugas de residuos químicos contaminantes de los depósitos de cola.
- Produce otros impactos sociales tales como: desplazamiento (migraciones) de las poblaciones, afecta el régimen de propiedad sobre la tierra, impacto en la cultura de las poblaciones.

- Genera miles de toneladas de desechos contaminantes, que es abandonado sobre el terreno en las escombreras, vertederos y depósitos de relaves.
- Al final y después de las operaciones, el mayor impacto es la huella ecológica que queda como una cicatriz permanente provocada por los cambios en el relieve y en la geomorfología del terreno, y sus efectos colaterales al entorno, que puede perdurar por décadas e incluso hasta cientos de años, según expertos.

Por último, es evidente que una actividad tan identificada con una serie de impactos, efectivos y potenciales, nocivos al ambiente y a la ecología, como el caso de la minería metálica de oro y plata, no puede considerarse por elementalidad lógica, como promotora y con características de desarrollo sostenible.

## **Conclusiones.**

1. Las acciones transformadoras del hombre sobre la naturaleza son justificables cuando se identifican con la preservación, conservación, desarrollo y mejoramiento de la vida de él mismo, de su familia y de la sociedad. Contrariamente, no se justifican cuando la transformación se realiza con fines de lucro, de enriquecimiento de unos pocos sobre la gran mayoría, y de mercantilización de los recursos, cuyo único límite es la máxima ganancia a través del despojo de los recursos naturales de la sociedad y con altas consecuencias ambientales e impactos sociales negativos, como suele suceder con las actividades mineras desarrolladas en los países pobres, dependientes y con grandes riquezas naturales, como Guatemala.

2. Las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible (la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía), deben estar debidamente armonizadas y equilibradas, y no crear amenazas, presentes y futuras, unas hacia las otras. Esta integración implica, a la vez, sostenibilidad para cada una de las dimensiones componentes, lo cual debe ser entendido para el corto y largo, a veces muy largo plazo.
3. En la medida que el desarrollo sostenible contemple la satisfacción de las necesidades especialmente de las grandes mayorías, los pobres, dicho concepto estará en la línea de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer a las generaciones futuras.
4. Por principio, la minería es una industria insostenible, debido a que la explotación de los recursos minerales supone su agotamiento. Este principio de insostenibilidad adquiere relevancia considerando que el recurso explotado es de naturaleza no renovable y que, como el oro y la plata, por ser signos de valor y expresión de riqueza, su explotación se realiza de forma exhaustiva, acelerada la mayoría de veces por la prevalencia de ciclos de precios altos.
5. No obstante sus impactos y amenazas medioambientales, así como la conflictividad que genera el desarrollo de sus actividades, la minería metálica de oro y plata contribuye poco al desarrollo y al crecimiento económico del país, tal como se expuso en el presente estudio.

6. Los gobiernos, en contubernio con las empresas mineras, con visión cortoplacista puramente empresarial, enfatizan en los ingresos económicos de esta actividad minera. Una visión más amplia, con sentido social y con mayor nivel de conciencia, como lo requeriría una política económica armónica e integral, debe tomar en cuenta los costos actuales y de largo plazo -económicos, sociales, ambientales, culturales y hasta políticos-.
7. Es necesaria una información seria y objetiva sobre los posibles costos y beneficios de esta actividad económica. Si bien el país obtiene beneficios (ingresos) económicos, estos no son de gran envergadura al compararlos con el valor de los minerales explotados y con los beneficios que obtienen las empresas mineras. La minería metálica de oro y plata se relaciona muchas veces con riqueza, pero esa riqueza se distribuye de forma muy desigual entre las empresas mineras transnacionales y el país dueño de los recursos explotados, con el agravante de que estos recursos no son renovables.
8. La minería a cielo abierto es una actividad que si bien en determinados casos, en circunstancias especiales y realizadas racionalmente provee de objetos y medios de vida necesarios para la vida humana, por excelencia es una actividad extractiva de singulares impactos devastadores a la naturaleza y a la sociedad.
9. Como se expuso en los diferentes apartados de este documento, los aspectos intrínsecos de la minería metálica, especialmente de oro y plata, manifiestan un carácter contradictorio con el concepto amplio e integral



de desarrollo sostenible. Esta contrariedad encuentra sustento en la temporalidad y relativo poco aporte de sus beneficios, así como en la permanencia y profundidad de sus efectos ambientales y sociales.

10. Una actividad tan identificada con una serie de efectos, efectivos y potenciales, nocivos al ambiente y a la ecología, así como con un alto grado de conflictividad social, como el caso de la minería metálica de oro y plata a cielo abierto, no puede considerarse por elementalidad lógica, como promotora y con características de desarrollo sostenible.

### **Bibliografía.**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-. Estudio costo-beneficio de la Mina Marlin en San Marcos, Guatemala. 2010.

Dirección General de Minería, Ministerio de Energía y Minas (Guatemala). Anuario Estadístico Minero 2012.

Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Misión Guatemala. 2010

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, La minería en Guatemala: Realidad y Beneficios frente al Desarrollo. 2014.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-,  
Revista Economía No. 199. Enero-marzo 2014. Facultad  
de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de  
Guatemala.

Páginas Web:

[http://www.sonami.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=225&Itemid=118](http://www.sonami.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=225&Itemid=118)

<https://es-es.facebook.com/notes/%C3%BAnetealplaneta-jointheplanet/miner%C3%ADa-a-cielo-abierto-irreparable-impacto-ambiental-para-el-planeta-y-sus-habi/321391421246853>

[www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

[www.goldcorp.com/English/Unrivalled-Assets/Mines-and-Projects/Central-and-South-America/Operations/Marlin/Overview-and-Operating-Highlights/default.aspx](http://www.goldcorp.com/English/Unrivalled-Assets/Mines-and-Projects/Central-and-South-America/Operations/Marlin/Overview-and-Operating-Highlights/default.aspx)

[www.goldcorpguatemala.com](http://www.goldcorpguatemala.com)

[www.gremiext.com/nuestra-industria/aporte-a-nuestra-economia/](http://www.gremiext.com/nuestra-industria/aporte-a-nuestra-economia/)

[www.mem.gob.gt](http://www.mem.gob.gt)

[www.unesco.org/themes/education-sustainable-development](http://www.unesco.org/themes/education-sustainable-development)

[www.worldbank.org/depweb/spanish](http://www.worldbank.org/depweb/spanish)



# **Colonización de tierras y creación del territorio denominado “Franja Transversal del Norte”**

*Jorge Murga Armas<sup>1</sup>*

## **Introducción**

Después del derrocamiento de Jacobo Arbenz (1951-1954), los “liberacionistas” apoyados por el Departamento de Estado debían revertir los logros obtenidos por el gobierno revolucionario en materia agraria. Esto exigía anular el Decreto 900, Ley de reforma agraria, pero también planteaba la necesidad de buscar una salida al problema de la fuerte presión campesina por la tierra. Con ese fin, la Junta de Gobierno presidida por Carlos Castillo Armas aprobó en 1954 el Decreto 31, Estatuto Agrario, que condena la reforma agraria y anuncia “una intensa colonización del territorio nacional”.<sup>2</sup> Este hecho, que marcó el inicio formal de la contrarreforma, fue seguido de la aprobación de otras leyes que favorecían la creación de la estructura institucional necesaria para impulsar programas de colonización, tanto en la costa sur como en el Petén y la faja territorial colindante con este departamento y las fronteras de Belice, Honduras y México.

A continuación veremos cómo esas iniciativas desembocan en la creación del territorio denominado Franja Transversal del Norte (FTN).

---

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

<sup>2</sup> Decreto Número 31, Estatuto Agrario, de la Junta de Gobierno, del 26 de julio de 1954, *Recopilación*, 1954-1955, t. LXXIII, pp. 70-74.

## Importancia del Estatuto Agrario

Confirmado en el poder,<sup>3</sup> Castillo Armas aprueba en 1956 el Decreto 559, Estatuto Agrario,<sup>4</sup> que sustituye al anterior, pero las únicas colonizaciones efectivamente favorecidas por su gobierno (1954-1957) fueron las Zonas de Desarrollo Agrario a menudo establecidas sobre las tierras ociosas o abandonadas por los antiguos propietarios.

¿Qué importancia tiene entonces el Estatuto Agrario?

Además de definir la política a seguir hasta 1962 (año de la promulgación de la Ley de Transformación Agraria<sup>5</sup>), el Estatuto Agrario introdujo el concepto de Comunidades Agrarias. Este consistía principalmente en "la existencia de un título común y la igualdad jurídica de derechos y obligaciones para los diferentes propietarios (que transmitían sus derechos a sus descendientes). A pesar de la ausencia de títulos individuales, los beneficiarios (antiguos colonos establecidos sobre esas tierras, beneficiarios de la reforma agraria, etc.) fueron considerados como propietarios y dotados de una parcela individual. Se trató, pues, del acceso a la propiedad limitado por la imposibilidad de vender la parcela a terceros".<sup>6</sup>

Las estadísticas muestran que 119 Comunidades Agrarias fueron creadas entre 1955 y 1962 beneficiando a 11,842 familias en una superficie total de 45,674 hectáreas, es decir,

3 En medio de la represión desatada por la contrarrevolución, Carlos Castillo Armas fue declarado Presidente de la República después de un plebiscito realizado el 10 de octubre de 1954.

4 Decreto Número 559, Estatuto Agrario, del Gobierno de la República, del 25 de febrero de 1956 (entró en vigor el 1 de marzo de 1956), *Recopilación*, 1955-1956, t. LXXIV, 1960, pp. 345-363.

5 Decreto Número 1551, Ley de Transformación Agraria, del Congreso de la República, del 11 de octubre de 1962, *Recopilación*, 1962-1963, t. LXXXI, 1965, pp. 39-65.

6 Yvon Le Bot, *Les Paysans, la terre, le pouvoir. Etude d'une société à dominante indienne dans les hautes terres du Guatemala*, Tesis de doctorado, EHESS, Paris, 1977, p. 135. (La traducción al español es nuestra).

menos de 4 hectáreas en promedio por familia.<sup>7</sup> Sin embargo, es difícil evaluar realmente las adjudicaciones hechas por la administración Castillo Armas, pues en numerosos casos las Comunidades Agrarias sólo confirmaron la situación de campesinos que se habían beneficiado de la reforma. Como fuere, las realizaciones de la administración Castillo Armas no pueden compararse a las obtenidas luego de la aplicación del Decreto 900. Si hubo originalidad en el modelo de Comunidades Agrarias, ella se sitúa en la forma legal en que las parcelas fueron atribuidas a los beneficiarios: según ese modelo, los pequeños propietarios se reúnen bajo un título común y, aunque no posean títulos individuales, se les reconoce el estatuto de propietarios.<sup>8</sup>

¿Qué decir de las otras disposiciones del Estatuto Agrario?

Si el Decreto 559 apunta a la expropiación de las tierras sin cultivo, éste deja la iniciativa a los grandes propietarios para que soliciten la venta de sus tierras. El Estatuto Agrario estableció además que en caso de expropiación, la indemnización inmediata sobre diez años (a 4% de interés) debería hacerse conforme al “valor comercial” de la tierra y no sobre la base de la última declaración de impuestos, como había sido el caso durante la reforma agraria.

Con esta medida, lo vemos, no se buscaba la expropiación de tierras improductivas. Si se toma en cuenta el papel que la ley asigna a los grandes propietarios, se advierte que se trata de crear más bien los mecanismos que faciliten la venta de tierras inexplotadas y la transferencia del capital inmobiliario a otros sectores de la actividad económica.

---

7 Noëlle Demyk, *Note sur les problèmes de la terre au Guatemala*, en *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 45 (Nos. 4366-4367), Paris, 1977, pp. 63-67.

8 El Decreto 559 estableció que las parcelas otorgadas a las comunidades agrarias son inalienables durante los primeros veinticinco años. Esto no presenta ninguna novedad y retoma una disposición que la Ley de Reforma Agraria había establecido en el caso de tierras cedidas en propiedad.

Por lo demás, la ley prevé un impuesto disuasivo sobre las tierras inexploradas que varía en función de la calidad de la tierra considerada. Sin embargo, se ignora cuáles fueron las tasas utilizadas para el cálculo del impuesto y no se tiene ninguna certeza sobre la aplicación real de esta medida: mientras algunos autores afirman que durante el régimen de Castillo Armas se sometieron al impuesto 99,000 hectáreas, otros aseveran que sólo se trató de un artificio jurídico.<sup>9</sup>

Señalemos finalmente que las distribuciones de tierras hechas durante el régimen de Castillo Armas (100,000 hectáreas aproximadamente a 15,500 familias)<sup>10</sup> no se hicieron basándose en medidas de expropiación, pues ninguna tuvo lugar con la aplicación de la ley. Los resultados oficiales declarados de 1954 a 1957 incluyeron en primer lugar a los beneficiarios de la reforma agraria que conservaron sus posesiones y luego las "donaciones" hechas por la United Fruit Company (UFCO) y algunas familias de la oligarquía terrateniente. El carácter contrarreformista de la política agraria fue definido, lo veremos, en una ley que propuso un programa más completo de colonización de tierras y que, por otra parte, preconizaba la transformación de la situación agraria.

---

<sup>9</sup> Según Leopoldo Sandoval, *El problema agrario guatemalteco: evolución y opciones*, en 500 años de lucha por la tierra, Estudios sobre la propiedad rural y reforma agraria en Guatemala, Tomo II, Guatemala, 1992, p. 226, con el propósito de estimular el uso o la venta de tierras ociosas, la ley agraria establecía una serie de impuestos sobre las tierras abandonadas que variaban en función de la calidad de la tierra en cuestión. Las tierras que no habían sido cultivadas desde hace cinco años podían igualmente ser expropiadas por interés general, eran entonces pagadas basándose en un acuerdo mutuo por las dos partes (el gobierno y el propietario), al precio fijado por dos valuadores independientes. El autor afirma que el impuesto se aplicó a 99,000 hectáreas, ni una sola de esas hectáreas fue expropiada por la ley. Sin embargo, Yvon Le Bot, *op. cit.*, p. 126, afirma que el impuesto nunca fue aplicado (al menos hasta en 1977, año en que finaliza su investigación).

<sup>10</sup> *Id. Ibid.*, p. 126.

## **Planteamientos de la Ley de Transformación Agraria**

La política agraria de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963) aseguró la continuidad de la línea política trazada por su predecesor. Su base legal se encuentra en el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, el cual sirvió de directriz a los gobiernos sucesivos en materia de política agraria. El decreto comprende seis modelos de establecimientos rurales:<sup>11</sup>

- 1) El Parcelamiento: se trata de fincas de superficie grande fraccionadas en parcelas de superficie mediana de 25 hectáreas. La adjudicación es individual en este caso. El artículo 73 del Decreto 1551 les da el nombre de Patrimonio Familiar Agrario.
- 2) El Microparcelamiento: la diferencia con los Parcelamientos reside sobre todo en el tamaño de la parcela. Esta no supera las 10 hectáreas. La adjudicación es individual. Se les denomina también Patrimonio Familiar Agrario.
- 3) El Patrimonio Familiar Mixto: se trata de parcelas otorgadas de manera individual (de las cuales no se conoce el tamaño), con la particularidad de poseer dos espacios: uno para la habitación, el cultivo y la pequeña ganadería y otro llamado comunal, reservado al pastoreo. Se trata de un modelo que combina la propiedad individual y la propiedad colectiva de una superficie de la plantación. El artículo 77 del Decreto 1551 que originó ese sistema fue remplazado en 1980 por el artículo 12 del Decreto 27-80.
- 4) La Comunidad Agraria: creada por el Estatuto Agrario de la administración Castillo Armas, reagrupa a los campesinos bajo un título común pero reconoce el

---

<sup>11</sup> Leopoldo Sandoval, *op. cit.*, p. 230-232.



- estatuto de propietario a cada uno de los beneficiarios aunque no tengan título individual.
- 5) El Patrimonio Agrario Colectivo: se trata de plantaciones de tamaño diverso adjudicadas de manera colectiva a un grupo de campesinos especialmente seleccionados. La plantación en este caso es indivisible tanto en el plano territorial como jurídico. El Patrimonio Agrario Colectivo encuentra su fundamento legal en el artículo 77 del Decreto 1551.
  - 6) La Lotificación: no se trata de otorgar una parcela de tierra sino un lote individual para la construcción de viviendas con el fin de facilitar la constitución de centros urbanos en los establecimientos agrarios. Las medidas legales que conciernen a los lotes destinados a la vivienda están contenidas en el artículo 124 del Decreto 1551.

Si nos atenemos a las estadísticas provistas por Leopoldo Sandoval,<sup>12</sup> durante el régimen de Ydígoras Fuentes, es decir durante los años 1959 y 1962, 165, 197 hectáreas fueron distribuidas en el marco de los diferentes programas del Estado. Sin embargo, es necesario considerar con prudencia estos datos pues fue precisamente su gobierno el que tomó la decisión de deshacerse de las fincas nacionales para venderlas o cambiarlas a precios irrisorios entre particulares.<sup>13</sup>

¿Cuáles son las disposiciones de la Ley de Transformación Agraria?

---

<sup>12</sup> *Id. Ibid.*, p. 229.

<sup>13</sup> Durante el régimen de Ydígoras Fuentes, gran parte de las fincas nacionales (aproximadamente 150 con una superficie total de 208,000 hectáreas) fueron vendidas o cambiadas a precios irrisorios entre particulares (se pueden incluir algunas propiedades alemanas expropiadas en 1944) o entre organismos públicos. Véase Thomas y Marjorie Melville, *Tierra y Poder en Guatemala*, EDUCA, San José, Costa Rica, 1975.

En ausencia de una verdadera política de expropiación,<sup>14</sup> la Ley de Transformación Agraria propone la colonización de tierras nacionales no cultivadas, de fincas nacionales explotadas de manera extensiva y de tierras privadas adquiridas por el Estado.

Según lo anunciado por el INTA,<sup>15</sup> el programa de colonización en las Zonas de Desarrollo Agrario (utilizando los modelos descritos arriba) buscaba separar las regiones minifundistas de alta densidad demográfica y crear explotaciones familiares viables de una superficie mediana de 25 hectáreas (parcelamientos), sobre tierras relativamente fértiles que facilitasen la modernización de los cultivos con el aporte de fondos y ayudas técnicas y financieras del Estado (infraestructura, abono químico, maquinaria, crédito, comercialización, servicios sociales, etc.).

La parcela no podía ser teóricamente adjudicada a personas que no fueran campesinos sin tierra y éstos tenían la obligación de cultivarla ellos mismos. La parcela no podía ser vendida salvo a un productor directo. La reglamentación concerniente a las Zonas de Desarrollo Agrario era estricta y sin ambigüedades: “el beneficiario cultivará directa y personalmente la parcela, ayudado por su familia y en lo que corresponde a los cultivos se acogerá sin excepción a las normas e instrucciones que recibirá del Instituto”.<sup>16</sup>

---

14 Según Noëlle Demyk, *op. cit.*, p. 66, aunque la ley de transformación agraria cuestiona las tierras no cultivadas de los propietarios y establece un impuesto “disuasivo” a sus propietarios, su aplicación fue difícil porque el procedimiento establecido por el Decreto 1551 preveía un procedimiento largo y complejo para la identificación de tierras, cuyo logro dependía finalmente de la declaración del propietario y de la voluntad del magistrado.

15 El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fue creado en 1962 para implementar el programa agrario. Este organismo no era solamente responsable de la atribución de parcelas, era también encargado de aportar consejos y ayuda técnica y financiera a los beneficiarios.

16 Texto del INTA de 1972, citado en Yvon Le Bot, *op. cit.*, p. 139.

La parcela adjudicada era indivisible. Según la ley, partes iguales correspondían a los herederos y ellos deberían ponerse de acuerdo sobre quien dirigiría la explotación a la muerte del jefe de la familia. El precio de la parcela era fijado por el INTA y su adquisición se hacía por medio de un adelanto de 10% y de 20 pagos anuales sin interés. El título definitivo de propiedad era pactado después de que todos los pagos fueran efectuados. Además, la ley indicaba claramente que toda infracción a las normas establecidas significaría la pérdida de derechos adquiridos por el beneficiario.

Aparte de la adjudicación de una pequeña parcela, el programa formulado por la Ley de Transformación Agraria incluyó programas de asistencia técnica y préstamos a los beneficiarios. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Años más tarde, las estadísticas agrarias, los artículos de prensa y las declaraciones de altos funcionarios del INTA, pusieron en evidencia que la política de colonización que había sido presentada como parte de un "programa integral" de ayuda a los campesinos, adolecía de vicios e insuficiencias que impedían mejorar la suerte de los beneficiarios.

Digamos finalmente que la ausencia de solución al problema de falta de tierra y la campaña de represión sistemática puesta en práctica por el régimen de Castillo Armas, son los principales factores que explican los flujos migratorios que comenzaron en dirección de las tierras vírgenes y que engendraron las primeras colonizaciones espontáneas por campesinos llegados de diferentes regiones del país.

## Las colonizaciones en el norte del país

Los antecedentes de lo que hoy conocemos como Franja Transversal del Norte se encuentran en los primeros proyectos tutelados por el gobierno de Estados Unidos y algunos organismos internacionales, luego de la interrupción del proceso democratizador encabezado por Jacobo Árbenz. Inmediatamente después de la anulación de la reforma agraria, en efecto, la administración Castillo Armas creó la Dirección General de Asuntos Agrarios (DGAA)<sup>17</sup> y el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE)<sup>18</sup> que impulsarían la colonización de la FTN y del Petén. Mientras el CNPE implementa los primeros lineamientos de colonización incluidos en los “Planes Quinquenales de Desarrollo Económico” sugeridos por el Banco Mundial,<sup>19</sup> la DGAA diseña y ejecuta la política de colonización deseada por el Departamento de Estado.<sup>20</sup>

Los primeros lineamientos de colonización aparecen en el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico 1955-1960, pero será hasta en el Plan Quinquenal de 1965-1969 que se anunciará “la colonización agraria masiva en las tierras nacionales de algunos departamentos y la promoción de

---

17 Creada en 1954 según Decreto Ley No. 31 y complementada en 1956 por el Decreto Ley 559.

18 Véase Decreto Número 132 emitido por Carlos Castillo Armas en noviembre de 1954.

19 Se trata de los Planes Quinquenales de Desarrollo Económico 1955-1960, 1961-1964 y 1965-1969. Después seguiría una serie de “Planes Nacionales de Desarrollo” que comprendieron los períodos 1971-1975, 1975-1979 y 1979-1982. Este integraba el Plan de Acción Social (PASO), el Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte (FTN) y Planes de Desarrollo Regionales (Altiplano Norte/Central, Occidente/ Altiplano, Baja Verapaz y Petén). Véase: SEGEPLAN, *Plan Estratégico SEGEPLAN 2008-2012. Traer la SEGEPLAN al Siglo XXI. Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala*, pp. 4-5.

20 Se sabe que desde 1954 el gobierno de Estados Unidos contrató los servicios de empresas como la International Development Services (IDS) para asesorar al gobierno de Guatemala en el proceso de colonización. Luis Solano, *Contextualización histórica de la Franja Transversal del Norte (FTN)*, CEDFOG, Guatemala, febrero de 2012, p. 10.

núcleos industriales para la descentralización económica".<sup>21</sup> Con ese fin, la DGAA que en 1962 se transforma en el INTA, dirige su atención hacia el norte de los departamentos de Huehuetenango, el Quiché, Alta Verapaz e Izabal, mientras que la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP) creada en 1959<sup>22</sup> se ocupa de este departamento.

### **Nacimiento de la Franja Transversal del Norte**

La corrupción de la administración Ydígoras Fuentes y la fuerte presión social en contra de su régimen desembocaron finalmente en el golpe militar encabezado por Enrique Peralta Azurdia (1963-1966). Con éste en el poder, el INTA y el CNPE definen en 1964 el primer territorio de la Franja Transversal del Norte. Se tratará, según el "Programa de Desarrollo Integral de la Franja Transversal de la 'Zona Norte'", de cinco sectores colindantes con los límites del Petén y las fronteras de México y Belice, ubicados en el norte de los departamentos del Quiché (Sector Ixcán), Alta Verapaz (Sectores Lachúa y Sebol) e Izabal (Sectores Modesto Méndez y Livingston).<sup>23</sup>

En ese contexto, y para reducir el número de campesinos migrantes hacia las Zonas de Desarrollo Agrario de la costa sur, Peralta Azurdia decide canalizar el flujo migratorio hacia las riveras de los ríos Usumacinta y La Pasión así como hacia la región de Sebol. Basándose en el Proyecto Sebol<sup>24</sup> inaugurado

---

21 SEGEPLAN, *op. cit.*, p. 4.

22 Véase Decreto Número 1286, Ley de creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, del 3 de junio de 1959.

23 Véase Liza Grandia, *Unsettling: Land Dispossession and Enduring Inequity for the Q'eqchi' Maya in Guatemalan and Belizean Frontier Colonization Process*. Tesis de doctorado, University of California-Berkeley, 2006, p. 177.

24 Véase: *The Sebol Project: a proposed extensión of the rural development program in Guatemala*. Autor: *International Development Services and U.S. Operations Mission to Guatemala*. Dirección General de Asuntos Agrarios, 1961.

por Ydígoras algunos años antes, aquél presenta en 1964 el “Ante-Proyecto de Desarrollo Integral Sebol-Chinajá”,<sup>25</sup> quizás la iniciativa de colonización más importante impulsada por el Estado en la Franja Transversal del Norte.

Sebolera un punto estratégico en la zona puesto que para trasladarse de Alta Verapaz al Petén y viceversa sólo existía una carretera que comunicaba los municipios de Cobán y Sebol y la ruta fluvial de los ríos Cancuén y Usumacinta. Por eso, los programas de colonización de la FTN y del Petén también contemplaban la construcción de carreteras. Fue con ese propósito que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) contrató los servicios de la compañía Louis Berger Group Inc., que en 1969 presentó al Consejo Nacional de Planificación Económica el estudio titulado “Progress Report V and VI. ‘Economic Feasibility Study for Four Northern Highways’”.<sup>26</sup>

Este proponía la construcción de tres rutas: Cobán-Chisec-Sayaxché-Flores, de 215 kilómetros; Cobán-Sebol-Flores, de 230 kilómetros; y Cobán-Sebol-Modesto Méndez-San Luis-Flores, de 300 kilómetros. Se trataba, lo vemos, de un proyecto vial concebido estratégicamente para enlazar la Franja Transversal del Norte y el Petén en el contexto de la “transformación agraria”. Pero los beneficiarios directos de ese proyecto no serían los pequeños colonos de la región. Las rutas trazadas por la empresa estadounidense, más bien, cruzarían las propiedades de varias familias terratenientes y cafetaleras: Lucas García, Beltranena, Dieseldorff y Saper,<sup>27</sup> entre otras.

Esto puso en evidencia los verdaderos objetivos de los programas de colonización: contrariamente a lo anunciado

25 Gobierno de Guatemala, *Ante-Proyecto de Desarrollo Integral Sebol-Chinajá*, Ciudad de Guatemala, SEGEPLAN, 1964.

26 Luis Solano, *op. cit.*, pp. 10-12.

27 *Ibid.*

(adjudicar tierras a pequeños colonos para aliviar la presión campesina del altiplano y la costa sur), lo que se buscaba en esos años era crear las condiciones materiales necesarias para el fomento de la ganadería y la explotación de maderas preciosas que serían exportadas a Estados Unidos. El estudio de la firma Louis Berger Group Inc., lo confirma.

En efecto, para mostrar la viabilidad del proyecto financiado por la USAID, aquella afirmaba que los organismos financieros internacionales que impulsaban los programas de colonización también podían interesarse en el proyecto de construcción de carreteras en el Petén:

...el Banco Mundial puede estar interesado en un proyecto de construcción de carreteras complementario a los suyos, que ayudaría en el desarrollo de la exportación de recursos forestales de Petén...<sup>28</sup>

El FYDEP, pues, se disponía a distribuir las riquezas del Petén.

## **Las tierras vírgenes del Petén**

El FYDEP, que en 1964 había tomado a su cargo la administración de ese territorio,<sup>29</sup> se esfuerza en esa época por canalizar el flujo de migrantes hacia las zonas destinadas a la agricultura minifundista, buscando separarlos de las zonas de grandes propiedades reservadas a una nueva clase de terratenientes reclutada principalmente entre militares. Más allá de las declaraciones y operaciones demagógicas de la administración Peralta Azurdia, las medidas tomadas por

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>29</sup> Con el Decreto 266 promulgado el 27 de agosto de 1964, la administración Peralta Azurdia otorga al FYDEP (institución del Estado dirigida por el ejército) la posibilidad legal de administrar y dirigir la colonización del territorio del Petén y retira al INTA cualquier competencia en esta región del país.

su gobierno fueron guiadas continuamente por el deseo de preservar los intereses de los grupos dominantes a expensas de los campesinos desprovistos de tierra.

Así, lejos de buscar una solución al problema campesino, cuando el Estado instala a pequeños colonos en las zonas de colonización perseguía en verdad un doble objetivo: por un lado, colonizar esas regiones significaba poblar las zonas fronterizas con México y Belice para prevenir posibles conflictos territoriales;<sup>30</sup> por el otro, que los pequeños colonos desmontaran las tierras vírgenes de la selva del Petén equivalía a facilitar la instalación ulterior de los grandes terratenientes en esas mismas tierras proveyéndoles de manera anticipada de la mano de obra necesaria.<sup>31</sup>

Los colonos, en efecto, eran llevados por el FYDEP en medio de la selva tropical para desbrozar las tierras que esperaban obtener en propiedad. Sin título legal pero con la esperanza de que un día el Estado les reconociese sus esfuerzos, aquéllos preparaban sin saber el terreno para los grandes propietarios (militares, autoridades gubernamentales, etc.) que ya habían obtenido los títulos de propiedad de esas tierras. Luego, las innumerables expulsiones de campesinos en las tierras bajas tropicales concernidas por el programa

30 Según un texto del INTA publicado en 1972, el objetivo del proyecto de colonización del Petén era: “poblar las zonas fronterizas y evitar que las regiones nacionales en reserva puedan ser ocupadas por las corrientes migratorias extranjeras...”. Véase Yvon Le Bot, *op. cit.*, p. 146.

31 A. Brown, *Tierra de unos cuantos: la propiedad del campo en Guatemala*, pp. 50-51. Citado en Susanne Jones y David Tobis, *Guatemala: una historia inmediata*, Siglo Veintiuno Editores, México, p. 29-52. Según Brown, “numerosos militares obtuvieron tierras durante este período. La mayor parte de fincas se dedicaron a la ganadería, algunas al caucho y al hule. Como esta región no estaba habitada, era necesario inventar un mecanismo para importar mano de obra. Así es como se incita a los campesinos sin tierra de las regiones sobrepobladas (...) a crear cooperativas con el objeto de obtener nuevas tierras. (...) Estas personas fueron llevadas por el FYDEP en pleno corazón de la selva tropical (...). CARE (organización norteamericana de voluntarios) intentó mantenerlos con vida hasta el momento de la primera cosecha. Por las dificultades encontradas, muchas personas e inclusive cooperativas enteras fueron obligadas a retornar a sus comunidades o ir a trabajar para los latifundistas”.



de colonización (Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal) originaron violentos enfrentamientos entre campesinos y grandes propietarios. Ese fue el preludio, por lo demás, de la guerra que estallaría diez años después en toda la región.

Por otra parte, al promulgar una ley que permitía la adjudicación de propiedades cuya superficie podía alcanzar hasta 1,000 hectáreas,<sup>32</sup> la administración de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970) consolidó en 1969 la vía latifundista para la colonización del Petén. Contrariamente a lo que proclamaban los textos oficiales ("este ambicioso proyecto tiene por objeto canalizar y orientar el flujo de campesinos y grupos de presión en busca de tierras cultivables (...), de descongestionar la población actual del altiplano"<sup>33</sup>), quedaba demostrado que la preocupación real de los diferentes gobiernos era sobre todo dejar intactas las grandes propiedades.

En síntesis, la canalización de los flujos migratorios hacia las zonas "sacrificadas" para las pequeñas parcelas, los métodos de selección de clase para el otorgamiento de títulos de propiedad, la indiferencia a los reclamos de los pequeños colonos establecidos con o sin autorización oficial y la tolerancia frente a las expulsiones realizadas por los grandes propietarios, entre otros hechos, demuestran la actitud anticampesina del Estado durante el proceso de colonización de las tierras vírgenes del Petén.<sup>34</sup>

Pero el fenómeno que se desarrolla en la zona resulta incomprensible si no se toma en cuenta la participación de los misioneros extranjeros de la orden maryknoll que

---

32 Se trata del Decreto Número 45-69, *Ley reguladora de la adjudicación y tenencia de tierras nacionales en el Petén*, aprobada por el Congreso de la República el 21 de agosto de 1969.

33 Documento del INTA (1972) citado en Yvon Le Bot, *op. cit.*, p. 146.

34 Véase Yvon Le Bot, *op. cit.*, pp. 144-149.

encuadraron y asistieron financieramente otro proyecto de colonización en la zona del Ixcán.

### **La colonización de la zona del Ixcán**

Fueron dos los factores que convergieron para hacer posible la implementación de ese proyecto de colonización. Por un lado, los flujos migratorios espontáneos de los años cincuenta hacia el norte del país. Por el otro, la experiencia adquirida por los misioneros maryknoll durante su estadía en China en los años cuarenta.<sup>35</sup>

Los primeros campesinos que migraron a partir de 1966 hacia las tierras bajas del Ixcán eran originarios de las comunidades mam de San Ildelfonso Ixtahuacán y Todos Santos Cuchumatán, situadas ambas en el departamento de Huehuetenango. Luego, el círculo se amplió para concernir igualmente a los minifundistas y pequeños campesinos sin tierra de los departamentos vecinos situados en el altiplano (comunidades de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz, Quetzaltenango, principalmente). Aunque de orígenes geográficos diferentes, todos los campesinos comprometidos en ese movimiento migratorio tenían razones comunes para partir en busca de nuevas tierras: se trataba, lo hemos dicho, de minifundistas o campesinos sin tierra expulsados de su comunidad a causa del crecimiento demográfico, el fraccionamiento de las parcelas, la ineficiencia de la política agraria puesta en marcha por el Estado y evidentemente por los efectos de la violencia política y social que tenía lugar en todo el país.

---

<sup>35</sup> Jesús García Ruiz, *D'un phénomène marginal à "une alarmante réalité" : sectes et Eglise catholique au Guatémala*, pp. 4-5.

La mayor parte había pasado por las plantaciones de la costa sur y buscaban librarse del trabajo estacionario que desde el siglo XIX articula las parcelas de subsistencia del altiplano con las grandes explotaciones agroexportadoras de la costa y la boca costa. Esta marcha hacia el norte era pues un medio de escapar al sistema de explotación y dominación que les rodeaba desde siempre (destacamentos militares, instituciones gubernamentales, plantaciones) y de procurarse un pequeño pedazo de tierra para vivir en paz.

La orden marylknoll había llegado a Guatemala en 1943. Después de haber tenido una importante experiencia de trabajo en el seno de la población rural china, decide instalarse en una región aislada donde podría “desarrollar formas autónomas de acción fuera del campo de control de la jerarquía central”.<sup>36</sup> Esta elección lleva a los misioneros a establecerse en el departamento de Huehuetenango, al noroeste de la República, donde asisten al desarrollo de los principales acontecimientos políticos y sociales en el plano nacional y local (reforma agraria, contrarreforma, flujos migratorios). Motivados seguramente por esos hechos y atrapados por el deseo de organizar los flujos migratorios y las colonizaciones que se desarrollaban hasta entonces en forma dispersa, deciden animar un frente de colonización en la zona del Ixcán a partir de la segunda mitad de los años sesenta.

Basado en el voluntariado, la selección y el esfuerzo de cada uno de sus miembros, la migración y la colonización buscaban llevar a cabo objetivos cuya realización en las comunidades de origen era impensable para los más pobres.<sup>37</sup>

---

36 D. Nelly (1980), Jesús García Ruiz, *ibíd.*, p. 5.

37 Yvon Le Bot, *La guerra en tierras mayas*, p. 125. Según este autor, “a diferencia de los neocatólicos y de los protestantes de San Juan Chamula (Chiapas), que también emigraban hacia zonas de colonización, los colonos del Ixcán no fueron expulsados de las comunidades por motivos religiosos, sino que partieron por razones esencialmente económicas”.

Así, la diócesis de Huehuetenango les da su apoyo financiero<sup>38</sup> y algunos misioneros, entre los cuales el norteamericano William Woods de la orden maryknoll y el padre español Luis Gurriaran de la Congregación del Sagrado Corazón de Jesús establecido en la diócesis del Quiché, se encargan de encuadrar los proyectos.

Los misioneros extranjeros tenían por proyecto poner en pie un sistema de organización cooperativista que conjugaba la fe religiosa, la igualdad y el desarrollo socioeconómico. Para ello, construyeron una infraestructura desarrollada (escuela, iglesia, dispensario, etc.) y crearon una red de cooperativas que permitían el intercambio comercial entre las colonias. El aislamiento en que se encontraban, en pleno corazón de la selva tropical, no significaba sin embargo un repliegue hacia la autarquía. El modelo propuesto por los misioneros estaba fundado sobre una lógica económica que permitiría a los pequeños colonos satisfacer sus necesidades vitales para la producción de víveres (maíz, frijol colorado, crianza de animales domésticos...), pero también buscaba producir ciertos cultivos tropicales (café, frutas, yuca, cardamomo, arroz) que podrían comercializarse en otras regiones del país y eventualmente en el extranjero.

En cuanto al funcionamiento y a la toma de decisión en el seno de las colonias, el proyecto de los maryknoll preveía la creación de comités cuyos miembros y responsables serían elegidos democráticamente. Ese deseo de igualdad se concretaba también en la repartición de tierras. En el grupo de cooperativas de Ixcán Grande, 400 familias compartían el usufructo de 8,000 hectáreas (17.5 hectáreas por parcela)

---

<sup>38</sup> En 1974, después que el grupo de campesinos de las cooperativas de Ixcán Grande obtuvieron un título colectivo sobre un poco más de 8,000 hectáreas que debían comprarse en parte a propietarios privados, la diócesis de Huehuetenango se encarga de aportar el dinero necesario con la condición de que los beneficiarios lo rembolsaran progresivamente. *Ibid.*, p. 124.

para las cuales habían obtenido un título colectivo en 1974 después de largas gestiones ante el INTA.

En fin, las cooperativas reunían a grupos de familias originarios de diferentes regiones. Se trataba de indígenas, en su mayoría, pero también de ladinos (mestizos). Todos cohabitaban de manera igualitaria: "no había distinción de colores o religiones. Lo que importaba era la conciencia: tomar como un deber las reglas de las cooperativas..."<sup>39</sup>

### **La continuidad de la política agraria**

Fundado sobre un plan de colonización más ambicioso, el programa agrario de Méndez Montenegro anunciaba la redistribución de tierras a los campesinos. Dos leyes importantes fueron emitidas durante su mandato. El Decreto 1653, promulgado en el primer año de gobierno,<sup>40</sup> se proponía encontrar una solución a "las fallas, vicios y problemas observados en 14 años de experiencia con los parcelamientos".<sup>41</sup> Según la ley, ésta permitiría establecer las condiciones de transformación de las fincas nacionales en cooperativas y distribuir las últimas 28 fincas nacionales existentes a sus trabajadores. Pero el espíritu de la ley fue burlado nuevamente por la avaricia de algunas familias no campesinas, a menudo de militares, antiguos terratenientes y altos funcionarios del gobierno, que se apropiaron de enormes cantidades de tierra<sup>42</sup> (hasta 4,500 hectáreas podían cederse a cooperativas que reagruparan al menos

39 Iglesia Guatemalteca en el Exilio, *Nosotros conocemos nuestra historia*, p. 39.

40 Decreto Número 1653, del Congreso de la República, del 14 de diciembre de 1966, que dispone entregar las fincas nacionales en propiedad y en forma gratuita a las cooperativas de producción que en ellas se establezcan, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala, 1966-1967*, t. LXXXVI, 1968, pp. 59-60.

41 Leopoldo Sandoval, *op. cit.*, p. 244.

42 A. Brown, *op. cit.*, p. 49.

a 15 miembros aunque éstos fueran de la misma familia) gracias a ciertas disposiciones de la ley.

Otra ley, titulada Ley Reguladora de la Adjudicación y Tenencia de Tierras Nacionales en El Petén (Decreto 45-69),<sup>43</sup> fue igualmente promulgada en 1969 bajo el régimen de Méndez Montenegro. Al declarar que las asignaciones de tierra a personas individuales podían alcanzar hasta 1,000 hectáreas, aquélla facilitaba el acceso a la tierra para la colonización a precios irrisorios. Los beneficiarios de esta medida que en realidad legalizaba y consolidaba la gran propiedad dentro del programa de colonización de tierras vírgenes del Petén, no fueron los campesinos como se anunció. Los altos funcionarios del FYDEP, que ya habían pensado reproducir en esta región el sistema latifundio/minifundio que existía en otras regiones del país,<sup>44</sup> estaban persuadidos del hecho de que los campesinos indígenas sin tierra no eran en ningún caso “el contingente humano que necesitaba El Petén para progresar”.<sup>45</sup>

Un siglo antes, los liberales empujados por el deseo de consolidar su posición económica en la sociedad guatemalteca, habían comprendido la necesidad de poner en circulación lo que consideraban un “valor muerto” (la

---

43 Véase referencia en nota al pie de página 31.

44 La idea de reproducir en las tierras vírgenes del Petén el sistema latifundio/minifundio que existía en el resto del país fue concebido por el coronel Oliverio Cassasola, primer promotor del FYDEP. Se trataba, por una parte, de otorgar grandes propiedades (de 225, 450, 675 hectáreas y más) a los grandes propietarios del resto del país, comerciantes, profesionales, militares, etc.; por la otra, parcelas de 20 a 45 hectáreas a los campesinos sin tierra. Los nuevos grandes propietarios debían hacer inversiones en capital para animar el desarrollo agrícola de la región y en lo que concierne la mano de obra necesaria para la producción, no tenían ninguna dificultad para proveerse entre los pequeños campesinos minifundistas. Ahora bien, la mayor parte de aquéllos eran propietarios ausentistas que, después de haber explotado las maderas preciosas, se contentaron con alquilar pequeñas parcelas a los campesinos sin tierra que emigraban a la región. Leopoldo Sandoval, *op. cit.*, p. 246.

45 Yvon Le Bot, *op. cit.*, 1977, p. 146.

tierra).<sup>46</sup> Para ello, no habían dudado en eliminar todos los obstáculos jurídicos para el libre acceso a la propiedad individual de las tierras de las comunidades indígenas y de las tierras ociosas. Con la Ley de Adjudicación del Petén, quedó demostrado, la trama de los gobiernos militares de turno era realizar la última gran repartición de las tierras aún libres en el país. La Franja Transversal del Norte nos ofrecerá un panorama similar.

### **Extensión de la Franja Transversal del Norte**

Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicado en 1970,<sup>47</sup> nos ofrece el horizonte de la época. En él, efectivamente, se cuenta que el INTA contaba en esos años con “un vasto plan de colonización de toda la faja de tierras baldías, ubicadas al Sur del Petén, y que va de Livingston al Oriente (Costa del Atlántico) al río Ixcán Grande al Occidente, por un total de 900,000 hectáreas aproximadamente, de las cuales se calcula que unas 400,000 son colonizables”.

Ese importante informe se refiere además a la división en sectores de la FTN y nos provee de las estimaciones que en aquel tiempo hacía el INTA sobre el alcance de la colonización:

La faja ha sido dividida en cinco zonas de operación. De Oriente a Occidente: Livingston, Modesto Méndez, Sebol, Lechúa (sic) e Ixcán, y se calcula que, en ellas, podrán

---

46 Véase Jorge Murga Armas, *Recomposición de la clase dominante en Guatemala 1808-1944*. Cambios y continuidades de la estructura agraria de origen colonial, *Revista Economía*, No. 178, octubre-diciembre, IIES, Guatemala, pp. 1-70.

47 Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *Informe al Gobierno de la República de Guatemala sobre Colonización, Transformación Agraria, Desarrollo Rural y Trabajo Agrícola*. Ginebra, 1970. Confidencial. Citado en Luis Solano, *op. cit.*, pp. 16-17.

asentarse unas 20,000 familias de colonos, asignando a cada una de ellas una extensión de 20 hectáreas (mínimo establecido por la ley, artículo 75 del decreto 1551). Se prevé un lapso de diez años para la realización completa del proyecto.

Para entonces, afirmaba la OIT, “la planificación de este programa se encuentra todavía en su fase preliminar”, pero se prevé “una colonización de tipo casi totalmente dirigido, con un costo de 4,000 a 5,000 dólares por familia asentada; instalación de ‘núcleos poblados’ cada 100 familias; de ‘centros urbanos’ cada 10 núcleos poblados; construcción de caminos de acceso e internos; realización de cultivos de subsistencia y de mercado; cría de ganado de carne; etc.”

Los programas de colonización, lo vemos, eran ambiciosos: “unas 20,000 familias de colonos” podrían asentarse en aproximadamente 1 millón de hectáreas disponibles en el departamento del Petén y 500,000 hectáreas adicionales de tierras ociosas en la Franja Transversal del Norte:

...alrededor de 1,000,000 de hectáreas, a las cuales podrían añadirse otras 5000,000 de tierras ‘ociosas’ de propiedad privada, particularmente en los sectores norteños de los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango.

“Este total de 1,500,000 hectáreas, recalca la OIT, es prácticamente el patrimonio territorial de que Guatemala dispone actualmente, para poner en marcha proyectos de colonización, de tipo diferente de acuerdo con las características de cada zona”. Aunque dicho organismo se basaba en datos oficiales, no descartaba la posibilidad de



que el "patrimonio territorial" de que disponía Guatemala en ese momento pudiese aumentar: "Total que podrá aumentar en el futuro, con la construcción de nuevas carreteras y consiguiente apertura de nuevas zonas".

Consciente de que "la colonización en tierras nuevas y despobladas, es una necesidad ineludible para Guatemala", la OIT recomienda la "elaboración y rápida promulgación de una 'ley nacional de colonización', que sustituya los capítulos III, IV y VII del decreto legislativo núm. 1551 (creación del INTA) y del decreto legislativo núm. 45-69 (ley reguladora de la tenencia de la tierra en el Petén)". Debía tratarse, según la OIT, de una ley que "tenga jurisdicción efectiva sobre todo el territorio de la República y sobre todos los organismos, públicos y privados, que directa o indirectamente, se ocupan de colonización".

Es en ese contexto que el gobierno del general Carlos Arana Osorio aprueba el Decreto 60-70<sup>48</sup> sobre el establecimiento de Zonas de Desarrollo Agrario que a la vez ensancha el territorio de la Franja Transversal del Norte. Ahora bien, el Decreto 60-70 favorecerá también la constitución de nuevos latifundios.

### **Implicaciones del Decreto 60-70**

Las colonizaciones espontáneas o dirigidas por la Iglesia católica de campesinos desprovistos de tierra hacia ciertas regiones de la Franja Transversal del Norte y el Petén, lo hemos visto, caracterizaron el paisaje agrario de finales de los años cincuenta a mediados de los setenta. Con el fin de

---

<sup>48</sup> Decreto del Congreso Número 60-70, que declara Zonas de Desarrollo Agrario varios municipios de los departamentos de Huehuetenango, el Quiché, Alta Verapaz, y la totalidad del departamento de Izabal. Aprobado el 20 de agosto de 1970.

llevar a la práctica lo establecido por la Ley de Transformación Agraria y el Decreto-Ley Número 354,<sup>49</sup> la administración de Carlos Arana Osorio (1970-1974) estrena su mandato a través del Decreto 60-70 que declara de “interés público y de urgencia nacional” el establecimiento de Zonas de Desarrollo Agrario en varios municipios de los departamentos de Huehuetenango, el Quiché, Alta Verapaz y la totalidad del departamento de Izabal. Ahora bien, con esa declaración extiende el territorio de la Franja Transversal del Norte, por un lado, hacia la frontera de Guatemala con México en el noroeste de Huehuetenango y, por el otro, hacia la frontera de Guatemala con Honduras al este del departamento de Izabal:

Artículo 1°. Se declara de interés público y de urgencia nacional, el establecimiento de Zonas de Desarrollo Agrario en el área comprendida, dentro de los municipios: Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Nentón, Jacaltenango, San Mateo Ixtatán y Santa Cruz Barillas en Huehuetenango; Chajul y San Miguel Uspantán en el Quiché; Cobán, Chisec, San Pedro Carchá, Lanquín, Senahú, Cahabón y Chahal, en Alta Verapaz; y la totalidad del departamento de Izabal.

Como se esperaba, el Decreto 60-70 provocó la intensificación de las colonizaciones en la Franja Transversal del Norte, especialmente en las zonas de Ixcán, Lachuá y Sebol, donde el INTA trabajó hasta 1980 para establecer Zonas de Desarrollo Agrario y realizar sus programas. Pero

---

<sup>49</sup> Decreto-Ley Número 354, que fija como meta de máxima prioridad la intensificación de la colonización y aprovechamiento racional de las tierras del departamento del Petén y de todas las demás que constituyen la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes. Emitido por el Jefe del Gobierno de la República, Enrique Peralta Azurdia, el 8 de junio de 1965.

la legalización a favor de la Nación de los terrenos baldíos, tierras ociosas e inmuebles titulados supletoriamente que formaren parte de baldíos o terrenos nacionales, que dictaba ese decreto para destinarlos a la realización de los programas de desarrollo agrario, tuvo consecuencias inesperadas.

En lugar de adjudicar las tierras recuperadas a los campesinos y pequeños y medianos agricultores —como advertía el Decreto 60-70 en alusión al artículo 126 de la Constitución de la República<sup>50</sup>—, la administración de Arana Osorio, primero, y la de Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978), después, entregaron enormes propiedades a oficiales del ejército, políticos y empresarios ligados al gobierno.

De la misma forma como se hizo en el Petén, donde el FYDEP distribuyó las fincas ganaderas superiores a 450 hectáreas a empresarios y profesionales de Guatemala y Cobán, a políticos y militares de diferentes regiones, y a ganaderos medianos del oriente del país (Chiquimula, Jutiapa y Jalapa, especialmente), el INTA lo haría en la Franja Transversal del Norte, principalmente en Alta Verapaz e Izabal. Aquí, en efecto, generales cercanos a Arana Osorio, como Otto Spiegler Noriega, Fausto David Rubio Coronado, Kjell Eugenio Laugerud García, su hermano Hans, y el futuro presidente Fernando Romeo Lucas García (1978-1982), se hicieron de enormes extensiones de tierra gracias a la prepotencia y corrupción de los gobiernos militares de turno.

---

50 "CONSIDERANDO: Que de conformidad con el artículo 126 de la Constitución de la República, es obligación fundamental del Estado realizar programas de transformación agraria, proporcionando a los campesinos, pequeños y medianos agricultores, los medios necesarios para elevar su nivel de vida y los que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional; y que para la realización de esos programas se hace necesario contar con todos los bienes que por virtud de la Ley pertenecen a la Nación;". Decreto 60-70, *id. ibid.*

Aunque incompleta, la información proporcionada recientemente por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)<sup>51</sup> —antiguo CNPE— sobre el fenómeno de la ganadería extensiva en grandes fincas permite tener una idea de ese fenómeno:

Según un informe del Banco Mundial,<sup>52</sup> entre 1973 y 1978, PRODEGA (Proyecto de desarrollo ganadero) otorgó 23 préstamos ganaderos por un total de U\$545,000 en **Alta Verapaz**, la mayoría de ellos en la FTN. De acuerdo con el informe de terminación del proyecto, el tamaño promedio de las fincas de los beneficiarios era de 296 Has, y el 57% de los beneficiarios no vivían en la hacienda. El nivel de subsidio incluido en estos préstamos era sustancial, ya que se proporcionaron a un 9% de interés durante un período en que la inflación promedio era del 12.4%.

¿Cómo evolucionó el proyecto de la Franja Transversal del Norte en el contexto de la guerra interna que se intensifica en los años ochenta en todo el país? He ahí la cuestión que pretendemos dilucidar en una próxima investigación. Mientras tanto, contentémonos con saber que ni el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979 del gobierno de Laugerud García ni el Subprograma de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte auspiciado de 1975 a 1982 por la USAID, pudieron aliviar la situación campesina y favorecer el desarrollo regional. Lo que veremos, más bien, es el desalojo muchas veces violento de comunidades campesinas y la implantación de empresas petroleras, mineras y agroindustriales en diferentes puntos de la región.

51 SEGEPLAN, *Diagnóstico Territorial. FTN, Franja Transversal del Norte, Un corredor de desarrollo*, Guatemala, 2011, p. 72.

52 World Bank, 1978. Guatemala, proyecto de desarrollo ganadero, préstamo 722-GU, informe de terminación del proyecto, Washington. DC.



# **INICIATIVAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL EN GUATEMALA Y LA INCIDENCIA DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER -OMM-**

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

## **I. INTRODUCCIÓN.**

En el contexto de la modernización del Estado, la descentralización se concibe como el nuevo paradigma para hacer frente a los principales retos del desarrollo. Su implementación involucra el traslado de manera progresiva y regulada de la titularidad de competencias, funciones y recursos financieros desde el Organismo Ejecutivo hacia las municipalidades, promoviendo el fortalecimiento institucional, en tanto un ente público moderno, subsidiario y gerencial, capaz de transformar permanentemente su accionar para cumplir con los fines y deberes propios del Estado.

En el proceso de descentralización, el traslado del poder de decisión política, económica y administrativa que prevalece, va ligado al ejercicio participativo de los gobiernos y grupos sociales a nivel local, de cara a los retos y desafíos que enfrentan, en tanto una mayor cercanía e incidencia en los asuntos de interés público que les aquejan, en el camino y construcción de su propio desarrollo. No obstante, es posible pensar en un verdadero desarrollo, cuando todos los seres humanos, mujeres y hombres tienen los mismos derechos y

---

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

opciones para incidir en la vida pública<sup>2</sup>, tomando en cuenta que existen determinantes del desarrollo económico, político y social que impactan de manera distinta y más significativa a ciertos grupos sociales, como es el caso de las mujeres.

En efecto, desde las últimas décadas, los procesos de descentralización abren nuevos espacios de participación y empoderamiento de grupos históricamente excluidos. Las mujeres encuentran en este marco de acción, una oportunidad valiosa para avanzar en el reconocimiento y cumplimiento de los derechos políticos, económicos y sociales que les asisten, y en la aplicación de la perspectiva de género para la formulación y ejecución de políticas públicas, que respondan de manera efectiva a las demandas específicas de las mujeres a nivel local.

En ese sentido, institucionalizar la perspectiva de género en los procesos de descentralización, se considera un factor decisivo y un prerrequisito en materia de desarrollo a nivel local. Si bien el concepto de género, hace referencia a una construcción social en el que se reconoce que la diferencia entre hombres y mujeres no es solamente biológica. Responde más bien, a los diferentes roles, normas y valores culturales que se asignan a hombres en el espacio público y mujeres en el espacio privado, y que determinan su posición en la sociedad. Por lo que el reto a superar a través de los procesos de descentralización, va más allá del problema de exclusión de las mujeres para participar en el espacio público. Es cambiar las relaciones desiguales de poder y las estructuras que producen esa desigualdad, en tanto permitan un desarrollo humano en condiciones de equidad<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Estrategia Equidad de Género, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia. Pág. 3 [www.pnud.org.co/img\\_upload/196a010e56069](http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e56069)

<sup>3</sup> Estrategia Equidad de Género, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia. Idem.

En ese contexto, la adaptación del aparato público a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que demanda un proceso de desarrollo a nivel local, se justifica desde la óptica de ver al Estado como esa matriz integradora y transformadora de fuerzas sociales, en el sentido que la política económica y social que se impulse, además de buscar la articulación de los actores, conlleve la expresión, preocupación y aspiraciones de los grupos sociales que toman conciencia de sus propios problemas y se empeñan por resolverlos, como es el caso del colectivo de mujeres que constituyen la mayoría de la población a nivel nacional.

## II. DESARROLLO LOCAL Y EQUIDAD DE GÉNERO.

El concepto de desarrollo involucra una serie de acepciones de acuerdo al enfoque que se trate. Sin embargo en un sentido abstracto, puede ser entendido como el proceso de evolución y crecimiento que denota siempre una connotación positiva. Puede enfocarse hacia el avance de etapas o estadios superiores tanto de personas como de situaciones específicas<sup>4</sup>. A continuación se realizan algunas descripciones que refieren el enfoque de desarrollo desde el punto de vista económico y el enfoque a escala humana. Seguidamente se aborda el enfoque de desarrollo local y algunos referentes históricos en el campo de la equidad de género y la igualdad de los derechos de las mujeres en la esfera del desarrollo.

### 1. Enfoque del Desarrollo: Como Crecimiento Económico.

El enfoque tradicional del desarrollo, tiene como pilar el crecimiento económico medido a través de la capacidad de los países para crear una mayor riqueza, donde el ser humano se

<sup>4</sup> Definición de Desarrollo. <http://www.definicionabc.com/general/desarrollo.php>



considera más como un factor de producción, como un medio para alcanzar un crecimiento económico mayor. Es medido a través de indicadores por excelencia como el ingreso per cápita, el Producto Interno Bruto (PIB), y el incremento del comercio, entre otros. Describe en forma macroeconómica, en números duros, una evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida<sup>5</sup>. No obstante, esa mayor riqueza de las naciones, no siempre se refleja en transformaciones sociales que defiendan los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en las poblaciones, especialmente en áreas rurales en donde se requiere una mayor intervención social en sectores menos favorecidos y una mayor equidad en las relaciones de género.

Es de señalar que el cuestionamiento al concepto de desarrollo tradicional, ha generado una crítica del desarrollo reducido al crecimiento económico, enfatizando que no puede ser el fin del desarrollo. Un país puede presentar una estabilidad macroeconómica envidiable, pero en su interior, los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social no guardan relación con ese desarrollo económico, en tanto la inversión social no sea real y efectiva, en términos de equidad en todos los sectores de la sociedad.

## 2. Enfoque del Desarrollo: Como Libertad.

La búsqueda de un crecimiento con equidad, llevó a replantear otros enfoques del desarrollo, vistos desde la óptica del desarrollo de los seres humanos. Autores como Amartya Sen, considera que la pobreza y la falta de oportunidades económicas son vistas como obstáculos en el ejercicio de las libertades fundamentales. El concepto de desarrollo que

<sup>5</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

define Sen, se enfoca “en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige con su razonamiento”<sup>6</sup>.

La idea de desarrollo como libertad y justicia, Sen la explica en términos simples: “Cuando vemos qué tan bien está yendo la vida de una persona, miramos las características de esa vida, principalmente qué cosas puede hacer esa persona que según su propio razonamiento desea y valora. La libertad para tener esas cosas es en lo que se enfoca el desarrollo como libertad. Ahora, para gozar de esas libertades es útil tener ingreso, recursos, riqueza, etc., pero éstos no son los únicos determinantes de la vida que podemos tener y, la relación entre nuestros recursos y la capacidad para lograr algo depende de varios factores”<sup>7</sup>.

En otras palabras, puede señalarse que el cambio de enfoque implica pasar del enfoque tradicional del desarrollo como crecimiento económico, el cual se enfoca más en los medios, al enfoque de desarrollo como libertad, en tanto involucra los fines, “en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige con su razonamiento”<sup>8</sup>.

### 3. Enfoque del Desarrollo Local.

Si bien el concepto de desarrollo local no es reciente, durante los últimos años ha surgido una serie de definiciones dependiendo del autor de que se trate. Puede señalarse que en la mayoría de ellos se combinan características comunes que hacen del desarrollo local un concepto particular.

---

6 Sen, Amartya. El desarrollo es más que un número. BBC Mundo. [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entrevista\\_sen\\_aw.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw.shtml)

7 Sen, Amartya. El desarrollo es más que un número. Ídem

8 Sen, Amartya. El desarrollo es más que un número. Ídem

Sergio Boisier<sup>9</sup> señala por lo menos “tres matrices de origen”, en relación a la idea de desarrollo local. La primera, reflejada en la dialéctica centro/periferia, con esa lógica de regulación horizontal dominante en la fase pre-industrial del capitalismo, vigente a la fecha, pero sin ser dominante. La segunda, impulsada en Europa como respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste político supra-nacional que se visualizaba en la conformación de la Unión Europea, concepto que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) respalda con mayor claridad. Es de señalar, que en la segunda matriz, el desarrollo local es visto como respuesta ante los problemas de regulación del mercado de trabajo y a la adaptación y difusión de la tecnología moderna que las instituciones no eran capaces de afrontar.

En la tercera matriz citada por Boisier, el desarrollo local es estimulado por la globalización y en el razonamiento que no puede analizarse lo local, sin hacer referencia a un espacio más amplio, resaltando la relatividad del concepto, al hacer referencia de la contraposición de lo local con lo global que esto conlleva<sup>10</sup>. En ese sentido José Arocena, uno de los autores latinoamericanos más importantes en este tema, señala; “El desarrollo local no es pensable sino se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano”<sup>11</sup>.

---

9 Boisier, Sergio. El lenguaje emergente en desarrollo territorial. Consulta en línea <http://www.ibcperu.org/doc/isis/15086.pdf>

10 Di Pietro, citado por Boisier Sergio, en “El lenguaje emergente en desarrollo territorial”. Ídem

11 Arocena, José, citado por Boisier Sergio, en “El lenguaje emergente en desarrollo territorial. Pág. 8. Ídem.

Es de señalar que con la evolución del concepto de desarrollo tradicional, se denota también una visión distinta del enfoque de desarrollo local centrado en la persona humana. Se enfoca en el estudio del hombre como sujeto de su propio desarrollo, surgiendo bajo esta idea un nuevo paradigma del Desarrollo Humano llamado Desarrollo Comunitario Integrado.

Bajo el paradigma del Desarrollo Humano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como precursor del mismo, realiza una propuesta internacional, en el sentido de darle una dimensión distinta al desarrollo bajo el modelo tradicional que involucra solamente el crecimiento económico. Este Programa plantea una definición con un enfoque integral, orientado a humanizar el desarrollo, marcando una estrecha relación de lo nacional y lo local para el avance de los pueblos.

En ese sentido, bajo el Modelo de Desarrollo Comunitario Integrado, Terry Gregorio, señala que lo que se busca es “nivelar de forma armónica los componentes esenciales del desarrollo humano de los habitantes de las comunidades, con la finalidad de mejorar la calidad de vida”<sup>12</sup>. Se establece como premisa un desarrollo endógeno, potenciando las capacidades de las comunidades locales, a través de los recursos locales existentes, con una lógica de ventajas comparativas en el proceso de desarrollo local, dejando atrás la tendencia y dependencia de estructuras exógenas que imponían prácticas de un crecimiento económico parcializado.

---

<sup>12</sup> Terry Gregorio, José Ramón (2002). Hacia un nuevo paradigma metodológico de intervención en materia de desarrollo comunitario integrado. Universidad de Ciego de Ávila, Cuba, marzo de 2002.

Por su parte, Alejandro Villar plantea que el desarrollo local es una construcción política, en tanto reclama modificaciones en las relaciones sociales de producción apuntando a un nuevo modelo de gestión local, en el cual el gobierno local se convierte en un agente central de orientación del proceso, mediando en los pesos y contrapesos de la dinámica de participación e inclusión tanto de los diversos actores como de la problemática y demandas que presentan<sup>13</sup>.

Es de notar que la propuesta de desarrollo local que plantea Villar, va enfocada a que el gobierno local se convierta en un facilitador y mediador de la política económica y social dentro del proceso, armonizando políticamente los intereses que representen para cada uno de los actores locales, que en su conjunto deberán apuntar a valorar la capacidad de acción colectiva como un elemento medular para alcanzar el desarrollo humano integral, a partir de las libertades que el crecimiento económico sumado al desarrollo de las instituciones generen en las expectativas de vida tanto de hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

#### 4. Enfoque de Género: Equidad e Igualdad.

El fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y sus organizaciones sociales en el campo del desarrollo local, confiere un importante punto de inflexión en los distintos enfoques del desarrollo local abordados anteriormente. Sin duda, el enfoque centrado en la persona humana como sujeto del desarrollo, es el que confiere una mayor integralidad para

13 Villar, Alejandro. Docente Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. La Dimensión política del desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina. Consulta en línea [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0121/dimension\\_politica\\_desarrollo\\_local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0121/dimension_politica_desarrollo_local.pdf)

contribuir en la búsqueda de la equidad e igualdad de las mujeres y su incorporación plena al proceso de desarrollo.

Para abordar la equidad e igualdad de la persona humana en un proceso de desarrollo, es preciso analizar las implicaciones de las desigualdades entre hombres y mujeres, y como las relaciones entre ambos, perpetúan ciertos comportamientos, actitudes y estructuras que ponen en desventaja a las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida política, económica, social y cultural de la sociedad. En ese sentido, puede señalarse que el concepto de Género se refiere a una construcción sociocultural, “designa lo que cada sociedad atribuye a cada uno de los sexos, es decir, se refiere a la construcción social del hecho de ser mujer y de ser hombre, a la interrelación entre ambos y las diferentes relaciones de poder/subordinación en que estas interrelaciones se presentan” (Oxfam, 1997)<sup>14</sup>.

De acuerdo a Carmen de la Cruz (1998)<sup>15</sup>, esta asignación social diferenciada, se construye a partir de los Sistemas Sexo-Género, que históricamente han asignado prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales a cada persona, a partir de su sexo biológico; logrando así, situaciones diferenciadas en cuanto a papeles, espacios, derechos, valores y oportunidades que organizan y regulan las relaciones entre los sexos. De tal manera, que el análisis de género es usado para diferenciar características biológicas (sexo), de las características sociales (Género),

<sup>14</sup> Citado en De la Cruz, Carmen. Guía Metodológica para Integrar la Perspectiva de Género en Proyectos y Programas de Desarrollo. Editorial EMAKUNDE/ Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior, Navarra. Dirección de Cooperación al Desarrollo. Vitoria – Gasteiz, Diciembre 1998. [http://www.emakunde.euskadi.net/u72publicac/es/contenidos/informacion/pub\\_guias/es\\_emakunde/adjuntos/guia\\_genero\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72publicac/es/contenidos/informacion/pub_guias/es_emakunde/adjuntos/guia_genero_es.pdf)

<sup>15</sup> Ídem, Pág. 14.

en tanto que las primeras son dadas por los genes y no pueden cambiarse, y las segundas son aprendidas y pueden cambiarse.

En ese sentido siguiendo a Carmen de la Cruz, el género “determina lo que es conveniente, adecuado y posible para hombres y mujeres en relación a sus comportamientos y actitudes, papeles y actividades, y participación en los diferentes ámbitos sociales: en el entorno familiar, en la educación, en el gobierno, en las actividades económicas, en la distribución de los ingresos y de los recursos, y las instituciones, para cada contexto socio-cultural particular”<sup>16</sup>. En otras palabras, estas características sociales del comportamiento aprendido, es lo que define la identidad y papeles de género, y son las instituciones sociales las que se encargan de reproducir y reforzar estos patrones de género, perpetuando la discriminación de las mujeres en los proyectos de desarrollo, en tanto las intervenciones se siguen enmarcando en el ámbito reproductivo y familiar.

Por otra parte, hablar de equidad, es referirse a los valores de igualdad y justicia. A la imparcialidad para reconocer el derecho de cada uno, utilizando la equivalencia para ser iguales<sup>17</sup>. En el aspecto económico, se reconoce como equidad a la distribución justa de la riqueza entre los miembros de una sociedad. Es la cualidad que insta a dar a cada persona lo que merece. Lamentablemente, en las sociedades a lo largo de su historia no siempre se ha reconocido y aplicado este principio para sus integrantes. Inclusive en la Revolución Francesa, donde se proclamó la libertad e igualdad en derechos para el Hombre en la Declaración de

---

16 Ídem. Pág. 14.

17 Significado de Equidad. <http://www.significados.info/equidad/>

los Derechos del Hombre y del Ciudadano (publicada el 26 de agosto 1789), no se realiza una connotación a la situación de opresión de las mujeres o la esclavitud en particular<sup>18</sup>, por no considerarles personas sujetas de derechos.

No obstante, la historia señala también que en el contexto de la Revolución Francesa, la activista y defensora de amplias reformas sociales, Olympe de Gouges (1791) en un acto de valentía y en respuesta a la Declaración de los Derechos del Hombre, escribió la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, manifiesto en el cual entre otros aspectos “hace un llamado a la justicia y a la igualdad de derechos entre varones y mujeres..., propone la emancipación femenina en el sentido de la igualdad de derechos o la equiparación jurídica y legal de las mujeres en relación a los varones”<sup>19</sup>. Acontecimiento que marcó uno de los preludios para que los derechos de las mujeres se situaran en la historia de los derechos humanos.

Posteriormente en el marco del Tratado de Versalles al término de la Primera Guerra Mundial en 1919, se resalta el Convenio logrado entre gobiernos, trabajadores y empresarios, sobre la Protección a la Maternidad (Convenio No. 3) de la Organización Internacional del Trabajo, creada por la Conferencia de Paz<sup>20</sup>. Sin embargo, no es hasta después

18 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Asamblea Nacional Constituyente Francesa, Francia agosto de 1789. Consulta en línea <http://es.wikipedia.org/>

19 García Campos, Jorge Leonardo. Olympe de Gouges y la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. PERSEO. Programa Universitario de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 3, Mayo de 2013. <http://www.pudh.unam.mx/perseo/?p=429>

20 Mora, Luis; Fritz, Heidi y Valdés, Teresa. Igualdad y Equidad de Género: Aproximación Teórico-Conceptual. Herramientas de Trabajo en Género para Oficinas y Contrapartes del UNFPA, Volumen I, Diciembre 2006. Consulta en línea <http://www.entremundos.org/databases/Herramientas%20de%20trabajo%20en%20genero%20UNFPA.pdf>



de la Segunda Guerra Mundial, y el consenso de los Estados Partes reunidos en la Organización de las Naciones Unidas, que se inicia una nueva fase para la descripción, reconocimiento y defensa de los derechos inalienables y universales de las personas, inscritos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948, avanzando así en la universalización y construcción de los derechos para las mujeres.

Con el surgimiento de los Derechos Humanos, nace también el reconocimiento de las libertades fundamentales, el respeto por la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Se compromete a los Estados Partes a asegurar por un régimen de Derecho, el respeto efectivo de tales derechos y libertades fundamentales, instándoles para que los pueblos y los territorios colocados bajo su jurisdicción, reafirmen constantemente el compromiso de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todas las personas dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Consecutivamente a la Declaración de 1948, se han realizado hasta la fecha Pactos y Convenciones Internacionales, enfatizando en el cumplimiento y respeto de los Derechos Humanos, no solamente por su inclusión en el ordenamiento jurídico nacional y en su estructura como una forma de proteger al individuo frente a las arbitrariedades del Estado, sino más bien, buscando la obligatoriedad de los Estados de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, consiguiendo de esta forma, una relación directa entre libertad e igualdad, que posteriormente condujera a la construcción de género en la gama de los Derechos Humanos.

En efecto, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer adoptada en 1952 y ratificada por los Estados Partes un año más tarde<sup>21</sup>, es uno de los instrumentos a escala mundial, que pone en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres enunciados en la Carta de las Naciones Unidas<sup>22</sup>, y hace énfasis en esa igualdad para el disfrute y ejercicio de los derechos políticos. Bajo esta Convención, se reconoce el derecho al voto de las mujeres, el derecho de las mujeres a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional; y el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, todas éstas en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna<sup>23</sup>.

La necesidad de crear condiciones que permitieran en la práctica la igualdad de los derechos universales, promovió a su vez la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el cual se reconoce “que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”<sup>24</sup>.

---

21 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952, ratificada el 31 de marzo de 1953, y entró en vigor el 7 de julio de 1954, de conformidad con el artículo VI Serie Tratados de Naciones Unidas No. 2613, vol. 193, p. 135. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0019>

22 Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Naciones Unidas. Firmada el 26 de junio de 1945. <http://www.un.org/es/documents/charter/>

23 Artículo 1, 2 y 3, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Ídem.

24 Preámbulo Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

En el marco de este Pacto, los Estados reconocen el derecho de toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado para sí y su familia, comprometiéndose a asegurar a los hombres y a las mujeres, a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, entre ellos; el derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, a conceder protección a las madres antes y después del parto, etc., todos ellos, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas y se respeten las condiciones de igualdad y equidad en todos los campos.

Sin embargo, a pesar de los diversos instrumentos suscritos y validados que reafirman la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer; es de señalar que las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones. En ese sentido, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) suscrita en 1979 y ratificada dos años más tarde, es una referencia obligatoria para los Estados Parte, en función que constituye el documento más amplio que pone de manifiesto todas las esferas en que la mujer sigue siendo objeto de discriminación y que dificulta su participación en la vida política, social, económica y cultural de su país y su incorporación al proceso desarrollo.

Uno de los aspectos más relevantes de la CEDAW, es lo relativo a que define explícitamente el significado de igualdad e indica cómo lograrla. Señala que la discriminación contra la mujer, denota “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado

menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”<sup>25</sup>. De este modo demanda a los Estados Partes, a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y a incorporar a quienes aún no lo hayan hecho, en sus constituciones nacionales y legislaciones específicas, el principio de igualdad del hombre y de la mujer, y asegurar por ley u otros medios apropiados, la realización práctica de este principio.

La CEDAW incorpora ámbitos específicos de discriminación de la mujer que no se habían delimitado en los Pactos y Convenciones anteriores, haciendo un llamado de atención a los Estados Partes, a tomar las medidas apropiadas en todas las esferas y en particular la política, social, económica y cultural, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre, garantizándole el ejercicio y goce de sus derechos humanos y las libertades fundamentales. La Convención señala aspectos concretos en relación a los siguientes enunciados:

*En la vida política y pública del país*<sup>26</sup>; haciendo valer el derecho de la mujer a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. Se describe también,

---

25 Artículo 1, Convención de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW.  
Ídem.

26 Artículo 7. Ídem.

el derecho de las mujeres a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

*En la vida económica y social*<sup>27</sup>; entre otros aspectos, señala el derecho de las mujeres a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero, así como el derecho a participar en todos los aspectos de la vida cultural.

*La mujer rural*<sup>28</sup>; se remarca la discriminación de la mujer de las zonas rurales, y su contribución en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía. Demandando a los Estados Partes, asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios; y su derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles, así como gozar de condiciones de vida adecuada, particularmente en el acceso de servicios básicos, vivienda, transporte y comunicaciones, entre otros.

En consecuencia la CEDAW no constituye solamente una declaración internacional que se suma a la ratificación de los derechos humanos fundamentales, “ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones”<sup>29</sup>. En otras palabras, es un instrumento que orienta los campos de acción de los Estados Partes, para garantizar en pleno siglo veintiuno,

---

27 Artículo 13. Ídem.

28 Artículo 14. Ídem.

29 Preámbulo, Ídem.

el goce de esos derechos que a la fecha no son ejercidos por todas las mujeres, y que las limita para insertarse en la sociedad como sujetas activas en el proceso de desarrollo.

## 5. Enfoque de Género y Desarrollo.

La evolución del enfoque de Género en el Desarrollo (GED), se estima que surgió en la Década de la Mujer (1975-1985)<sup>30</sup>, a partir de los esfuerzos de organizaciones de mujeres y de la experiencia colectiva de mujeres de esos años, por visibilizar la situación y condición de las mujeres en los modelos y estrategias de desarrollo, que prácticamente subordinaban el papel productivo de las mujeres y su contribución a la división social del trabajo.

De ahí que en el debate político, empezó a incorporarse un discurso más elaborado sobre la importancia de las relaciones de poder y las relaciones de género para entender las relaciones igualitarias entre mujeres y hombres en situaciones determinadas, teniendo presente la incidencia que representa para las mujeres, la pertenencia étnica, de edad y/o grupo social a la que pertenecen, generando de esta manera, una doble o triple situación de desventaja e implicaciones en su calidad de vida.

El reconocimiento de las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres y la posición de desventaja de éstas en relación a los hombres, en términos de bienestar y calidad de vida, y del acceso y control de los factores de producción, ha promovido la definición de marcos de análisis específicos con mayor profundidad para integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo.

<sup>30</sup> De la Cruz, Carmen. ¿Cómo ha evolucionado el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) a Género en el Desarrollo (GED)? Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz, 1999.

En otras palabras, herramientas que llevan a nuevas formas de mirar la realidad, a partir de proyectos de desarrollo que involucren el enfoque de género y el contexto particular de que se trate, para lograr una mayor igualdad de oportunidades. A continuación se realiza una descripción de los principales aspectos que involucra el enfoque de Género en el Desarrollo, de acuerdo a la propuesta que realiza Carmen de la Cruz en América Latina Genera, Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina:

### PROPUESTA DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DESARROLLO (GED)

- Busca una redefinición del concepto de desarrollo y de su práctica que supone repensar el proceso y las prioridades para el cambio.
- Desde su perspectiva es necesario comprender la estructura y la dinámica de las relaciones de género para poder analizar la organización y el proceso social.
- Se ocupa de las relaciones que se entablan entre mujeres y hombres: relaciones de poder en situaciones culturales e históricas concretas, teniendo en cuenta otras posiciones vitales tales como la pertenencia a un grupo social, étnico, de edad, etc.
- Pone énfasis en lo político de las relaciones de género y usa conceptos tales como “negociaciones”, “conflictos”, “base de recursos”, “alianzas”, etc.
- El concepto de la división genérica del trabajo es central en GED, lo que nos lleva a un análisis de las formas específicas de las interrelaciones de los géneros producido por la división social.

- En lo que concierne al diseño de políticas, la conceptualización de la “división genérica del trabajo” como relación de conexión social, más que de simple separación, implica que las actividades de las mujeres no pueden verse aisladamente de los diferentes vínculos que definen el proceso de producción en el que están inmersas. La División Genérica del Trabajo implica tanto un proceso técnico como una interdependencia social entre mujeres y hombres.
- Implica que las necesidades de las mujeres deben ser parte integrante del análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y las instituciones.
- Promueve la eficiencia y la identificación de oportunidades para mejorar la redistribución de género y la equidad en las políticas, proyectos y programas de desarrollo.
- Busca el “empoderamiento de las mujeres” y de otros colectivos en desventaja, incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica.
- Busca la superación de las desigualdades estructurales a través del poder de movilización de la comunidad.
- Considera que tanto mujeres como hombres deben participar en la identificación diseño y ejecución de sus propios proyectos sociales.

Fuente: De la Cruz, Carmen. Género, Derechos y Desarrollo Humano. Proyecto América Latina Genera (PNUD), Escuela Virtual de Desarrollo Humano (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo San Salvador, 2007. Pág. 16.

Partiendo de la tabla anterior, se estima que la igualdad de género va más allá de crear oportunidades para las mujeres para insertarse en el desarrollo, significa crear una visión integral de la realidad, cuestionando los distintos enfoques de desarrollo que incorporan relaciones sociales y de poder que subordinan a las mujeres y que influyen tanto en la dirección como en los resultados de las políticas, programas y proyectos



que se ejecutan. Como señala el Programa de Naciones Unidas en relación a la ecuación del enfoque Género y Desarrollo Humano, “la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, son vitales no sólo para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad en su conjunto, sino para lograr una ciudadanía plena. En otras palabras un asunto de derechos humanos y de justicia social”<sup>31</sup>.

En retrospectiva, los Estados Partes están obligados a contribuir en la modificación de patrones socioculturales de conducta que definen funciones estereotipadas de hombres y mujeres en lo público y lo privado, eliminando prejuicios y prácticas que estén basados en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos.

En ese sentido uno de los esfuerzos debe ir encaminado a transformar el enfoque de género en el desarrollo, en tanto se conciba el desarrollo no como un modelo excluyente que reproduce roles y modelos que discriminan y jerarquizan a las mujeres, sino más bien, como un modelo que redefine el desarrollo a través de la construcción de relaciones más democráticas e igualitarias, para el acceso, participación y toma de decisiones en las distintas esferas de la vida política, económica, social y cultural de los países. Procesos en los cuales se integren a las mujeres en su papel productivo en una estrategia de desarrollo dada, y se les reconozca como participantes activas y sujetas de derechos, y no solamente como receptoras pasivas de las iniciativas de desarrollo.

---

31 De la Cruz, Carmen. Género, Derechos y Desarrollo Humano. Proyecto América Latina Genera (PNUD), Escuela Virtual de Desarrollo Humano (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo San Salvador, 2007. Pág. 17 <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/delaCruzGeneroDesarrolloHumano.pdf>

### III. MARCO JURÍDICO MUNICIPAL GUATEMALTECO Y LA EQUIDAD DE GÉNERO.

Un proceso de descentralización es sinónimo de un gobierno democrático, en tanto la democracia se define como una forma de “organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por la sociedad mediante mecanismos de participación que confieren legitimidad a sus representantes”<sup>32</sup>.

En ese sentido, referirse a un ejercicio de democracia participativa dentro de un proceso de descentralización, es enfocarse a una forma de convivencia social en la que hombres y mujeres son libres e iguales para asociarse y organizarse, de tal manera que puedan incidir de forma directa y equitativa en los asuntos públicos, mediante amplios mecanismos consultivos de participación.

Como parte de este proceso, a lo largo de las últimas décadas, en el país al igual que en la mayoría de sociedades latinoamericanas, se han realizado esfuerzos importantes para impulsar procesos incluyentes y participativos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mujeres, reducir la pobreza de la población en general y recuperar la confianza en la administración pública. Específicamente en el campo jurídico nacional, se han impulsado instrumentos normativos municipales, enfocados a visibilizar y direccionar la participación de las mujeres en el espacio público a nivel local.

Los antecedentes más inmediatos, se remontan a la promulgación de la Constitución Política de la República (1985) y la Firma de los Acuerdos de Paz (1996), que en su conjunto

<sup>32</sup> Concepto de Democracia. Consulta en línea <http://es.wikipedia.org/>

dieron paso a la redefinición del rol del Estado, a través del planteamiento implícito de un modelo de desarrollo, con distintos niveles de articulación y profundidad –regional, departamental y municipal-, con cambio de actores, de habilidades y competencias, que unido a la transferencia de poder de decisión político, económico y financiero desde el gobierno central a los gobiernos locales, y a una legislación adecuada a la realidad guatemalteca, se promoviera en el marco de la gobernabilidad democrática, el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas.

La consecución y puesta en marcha de los Acuerdos de Paz, promovió la creación y aprobación de una normativa e instrumentos específicos, que dieron forma y contenido a los distintos niveles de descentralización y articulación económica administrativa del territorio, como una forma de promover el desarrollo local. Entre ellos pueden señalarse, la aprobación de la trilogía de leyes emitidas por el Congreso de la República, que incluye: la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002; el Código Municipal, Decreto 12-2002; y la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, en los cuales el principio articulador consistió en promover sistemáticamente la descentralización a través de mecanismos de participación e inclusión de todos los pueblos y sectores que integran la población guatemalteca.

En ese sentido a continuación se realiza una descripción general de los principios que orientan la inclusión y participación de las mujeres a nivel local, a partir de las leyes municipales señaladas. Lo anterior, como un mecanismo para resaltar la perspectiva de equidad de género como instrumento de análisis, que permita recordar a las diversas

instancias nacionales y municipales las herramientas disponibles en el contexto de la descentralización, para incidir en la promoción y desarrollo de las mujeres a nivel nacional.

1. *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.*

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su naturaleza establece el Sistema de Consejos de Desarrollo, como el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo<sup>33</sup>. Tomando en cuenta que las mujeres constituyen el 51% de la población nacional, y que de este porcentaje el 40% pertenecen a los pueblos indígenas que conviven en Guatemala<sup>34</sup>, el fomento a la armonía en las relaciones interculturales, y la eficiencia y eficacia en la administración pública, son pilares importantes para el empoderamiento de las mujeres en la participación y toma de decisiones en los espacios públicos a nivel local.

El Sistema de Consejos de Desarrollo, está concebido a través de cinco niveles de actuación entre ellos; el nivel nacional con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; el nivel regional con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; el nivel departamental con los Consejos Departamentales de Desarrollo; el nivel municipal con los Consejos Municipales de Desarrollo; y el nivel comunitario con los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Mismos que están representados por los diferentes

33 Artículo 1, Naturaleza. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala. **Consulta en línea** [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

34 Caracterización Estadística, República de Guatemala 2012. Instituto Nacional de Estadística, Guatemala 2012. Consulta en línea: [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)

sectores y expresiones de la sociedad, entre los cuales pueden señalarse; sector público, sector privado, sector comunitario, organizaciones campesinas, *organizaciones de mujeres*, organizaciones de trabajadores, organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, sector académico, etc.

Es de mencionar que entre los principios que deben orientar el accionar de los integrantes de los Consejos de Desarrollo y que guardan relación con la inclusión y participación de las mujeres en un marco de equidad, la referida Ley señala:

- La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades para todos los pueblos sin discriminación alguna.
- El desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos indígenas y no indígenas.
- La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

Las generalidades descritas, señalan que la Ley de Desarrollo Urbano y Rural se instaure como un instrumento para ejercer el proceso de descentralización en la búsqueda del desarrollo local de las mujeres guatemaltecas. A través del Sistema de Consejos de Desarrollo, se busca y promueve la efectividad de la gestión pública, en tanto dicho Sistema se enfoque en organizar y coordinar la administración gubernamental mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública

y privada<sup>35</sup>, bajo el marco del respeto de los derechos humanos y de la participación y equidad de todas y todos los guatemaltecos.

Sin embargo, puede señalarse que a más de una década de la promulgación de la Ley, la participación de las mujeres en los distintos niveles de los Consejos de Desarrollo, está lejos de responder a una participación real y efectiva, para incidir en procesos de transformación y desarrollo de sus demandas. De acuerdo a Informes Nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala<sup>36</sup>, se estima que para el año 2009, el porcentaje de participación de las mujeres en los niveles nacional, regional y departamental era aproximadamente del 20 por ciento. Asimismo, en la coordinación de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), la cual corresponde al alcalde o alcaldesa municipal, para el período gubernamental 2008/2011, el número de alcaldesas fue solamente de seis, incluyendo cinco mujeres mestizas y una indígena de un total de 332 Alcaldías Municipales. Un período más tarde (2012-2015), dicho número aumentó a siete alcaldesas (de 334 Alcaldías al 2013), todas ellas mujeres mestizas, cifras que en su conjunto denotan todavía una incipiente participación de las mujeres guatemaltecas en la toma de decisiones a nivel local<sup>37</sup>.

---

35 Artículo 1-3. Naturaleza, Principios y Objetivo. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

36 Ramos Muñoz, Belinda y Sosa Velásquez, Mario. Consejos de Desarrollo y Participación Ciudadana en Guatemala (1985-2009), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala 2010. <http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/CUADERNO%20CONSEJOS%20referencia.pdf>

37 Consulta en línea [www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt)

## *2. Ley General de Descentralización.*

La Ley General de Descentralización emitida en el país, se enfoca principalmente en emitir disposiciones que conlleven a descentralizar en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales desde el Organismo Ejecutivo hacia el municipio. Si bien, el municipio es el espacio más cercano a la población; la organización y participación social de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de la administración pública local, se consideran determinantes para incidir de manera activa, en la priorización y ejecución de obras y prestación de servicios públicos con equidad de género, y en la puesta en práctica de procesos de control social y en el uso de los recursos públicos que se utilicen.

Un principio constituye un reflejo de las características esenciales de un sistema, una norma de acción necesaria para alcanzar un fin. Para el caso de la Ley de Descentralización emitida en el país, puede señalarse que los principios que orientan el proceso en el marco de la perspectiva de género y participación de las mujeres a nivel local, se encuentran en función de los siguientes enunciados<sup>38</sup>:

- La equidad económica, social y el desarrollo humano integral.
- El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza.
- El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
- El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso.

---

<sup>38</sup> Artículo 4, Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 2002. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

- La participación ciudadana y solidaridad social.
- La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Paralelo a los principios, se establecen objetivos que constituyen los propósitos o finalidades que deben impulsar a los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones y en la concreción de las metas establecidas en el proceso. Entre los objetivos que señala la Ley de Descentralización, y que guardan relación con las necesidades prácticas y estratégicas de género, en tanto necesidades diferenciadas entre lo que necesitan las mujeres y lo que necesitan los hombres, teniendo presente en cada caso las diferencias culturales, locales, regionales, de edad, de ocupaciones, de niveles educativos, etc.<sup>39</sup>, pueden resaltarse entre otros<sup>40</sup>:

- Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos que se prestan a la población, a través de la eficiencia y eficacia en la administración pública.
- Facilitar la participación y control social en la gestión pública.
- Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
- Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.
- Promover el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza.

---

39 Género y Desarrollo. Plan Honduras y Radio Nederland Training Centre. Consulta en línea [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18659/1/19necesidades\\_practicas\\_y\\_estrategicas\\_de\\_genero.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18659/1/19necesidades_practicas_y_estrategicas_de_genero.pdf)

40 Artículo 5. Objetivos. Ley General Descentralización. Ídem.



Es de mencionar que para la implementación de la referida Ley, desde inicios se establecieron áreas prioritarias de descentralización, partiendo de las competencias gubernamentales y de universalizar la cobertura de los servicios básicos que se prestan a la población. Por lo que impulsar la participación e inclusión de las mujeres, en la toma de decisiones en los diferentes espacios de las competencias del quehacer gubernamental, aportará al fortalecimiento de la gestión municipal y al empoderamiento de las mujeres como sujetas y protagonistas de su propio desarrollo.

Puede señalarse que los principios, naturaleza y objetivos establecidos en la Ley de Descentralización, combina definiciones y características comunes que hacen referencia a lo local, como un mecanismo de descentralizar esa lógica de dominación reflejada en la dialéctica centro/periferia. En el entendido que la regulación horizontal, de acuerdo al planteamiento de Sergio Buarque<sup>41</sup>, define el desarrollo local, como un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales, que comprenden seres humanos capaces de promover desde adentro de sus territorios, su propio dinamismo económico y una igualdad de vida para la población, y que en el caso de las mujeres, constituye un mecanismo para promover relaciones igualitarias, en el que hombres y mujeres tienen los mismos derechos y oportunidades para alcanzar un desarrollo integral.

### *3. Código Municipal.*

La Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal como la expresión fundamental del poder local, otorgándole autonomía, para

41 Citado por Boiser, Sergio. El Lenguaje Emergente en Desarrollo Territorial. 2002, pág. 6.

elegir a sus autoridades directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo para su gobierno, organización, administración y funcionamiento, así como para coordinar la política municipal con la política general del Estado.

En ese sentido, corresponde al Consejo Municipal ejercer la toma de decisiones del gobierno municipal para el servicio de los intereses públicos, mismo que está conformado por el alcalde, síndicos y concejales, delegando en el primero de ellos, la responsabilidad de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

En el sistema jurídico, el municipio se establece como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común y promover y facilitar el desarrollo local integral<sup>42</sup>. Lo que en otras palabras significa, reconocer la inmensa heterogeneidad de demandas y realidades locales, para implementar procesos que reviertan impactos negativos que profundicen brechas sociales y de género.

En el marco de la descentralización, el Código Municipal reconoce a los municipios como la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, distinguiendo como parte de sus elementos; a la población,

---

<sup>42</sup> Artículo 2, Naturaleza del Municipio. Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus Reformas Decreto 22-2010, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala año 2010. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

el territorio, la comunidad organizada, el ordenamiento jurídico municipal, el derecho consuetudinario del lugar, el patrimonio del municipio, así como la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal, como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades<sup>43</sup>. En ese sentido fortalecer la participación de las mujeres como parte de los actores políticos locales, se considera prioritario, en tanto se busque construir un desarrollo local, donde se tomen en cuenta las necesidades prácticas y estratégicas de género.

Uno de los elementos que fortalecen la autonomía de los municipios, lo constituye el componente financiero, respaldado por el situado constitucional correspondiente al 10 por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, tal y como lo establece la Constitución Política de la República. De acuerdo a lo señalado en el Código Municipal, el 90 por ciento deberá destinarse para programas y proyectos de educación, salud preventiva y obras de infraestructura y servicios públicos en beneficio de la calidad de vida de los habitantes del municipio, y el 10 por ciento restante para financiar gastos de funcionamiento. El Código Municipal señala que las finanzas del municipio además del aporte constitucional, está respaldado por el producto de impuestos, arbitrios y tasas autorizados por el Congreso de la República a favor del municipio, además de los ingresos provenientes de donaciones, préstamos y empréstitos, entre otros.

En retrospectiva la normativa municipal descrita anteriormente, si bien es cierto que establece las bases para promover procesos de participación política desde lo local, al

43 Artículo 8, Elementos del municipio. Código Municipal. Ídem.

mismo tiempo que desconcentra funciones y atribuciones de administración del país, al otorgarles a los gobiernos locales personalidad jurídica y patrimonio propio. También conlleva una puesta en práctica sumamente compleja, si se toma en cuenta las implicaciones relacionadas con la planificación, la administración, las finanzas y la rendición de cuentas, como elementos integradores a nivel gubernamental, ya que en muchos casos, los objetivos establecidos en las políticas y en la legislación, distan mucho de la realidad para hacer frente a los desafíos que presentan las comunidades, y principalmente para revertir las profundas brechas sociales y de género existentes en el país.

En ese sentido la normativa municipal constituye únicamente una primera fase para construir el anhelado desarrollo a nivel local. La participación e inclusión de todos los actores de la población en la toma de decisiones, además de fortalecer procesos democráticos, constituyen un elemento clave para interpretar y definir claramente las prioridades económico sociales de la población del municipio, puntualizando presupuestos públicos que reflejen los intereses y necesidades más sentidas de los ciudadanos, a través de políticas, programas y proyectos públicos, que promuevan principalmente el desarrollo humano de los sectores más desprotegidos como es el caso de las mujeres y de la niñez, y que en el primero de los casos constituyen más de la mitad de la población a nivel nacional.

#### IV. OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER (OMM) A NIVEL NACIONAL.

##### 1. Antecedentes.

La búsqueda de un marco legal que institucionalizara la participación de las mujeres en las instancias de decisión a nivel local, motivó a organizaciones de mujeres, cooperación internacional, organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales, a promover alianzas estratégicas en función de proponer y fortalecer política y técnicamente la creación y funcionamiento de las Oficinas Municipales de la Mujer en el país. Si bien es cierto que para los primeros años de la década pasada, ya existían algunas oficinas de la mujer a nivel municipal, y que posteriormente, a raíz de la propuesta de algunas organizaciones de mujeres, pasaron a denominarse Oficinas Municipales de la Mujer<sup>44</sup>, es de señalar que la implementación de las mismas, respondía a iniciativas de algunas municipalidades y/o a compromisos electorales, y no a una normativa que regulara su existencia a nivel nacional.

En el marco de las alianzas estratégicas realizadas por las organizaciones, se realizó el Primer Encuentro Nacional con representantes de OMM's el 27 de julio del año 2007, evento en el cual se firmó una Acta de Compromiso en el que se establecían estrategias para fortalecer la continuidad del trabajo que realizaban las OMM's. Al mismo tiempo, el trabajo conjunto en favor de las OMM's dio paso a la conformación de la Comisión en sus inicios, y posteriormente denominada Coordinadora Interinstitucional para el Fortalecimiento de las

---

<sup>44</sup> Información obtenida de Funcionaria de Codefem en entrevista realizada, 6 de mayo de 2014.

Oficinas Municipales de la Mujer, integrada por las siguientes entidades: Colectiva para la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM), Programa de Municipios Democráticos de la Unión Europea, Asociación de la Mujer de Pachalum, Quiché con el apoyo de (UNIFEM), Fundación Guillermo Toriello, Proyecto MOVIMONDO, y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)<sup>45</sup>.

Es de señalar que a través de esta Coordinadora, se han generado a mayo 2014, seis Encuentros Nacionales de Oficinas Municipales de la Mujer, dirigidos a técnicas y coordinadoras a cargo de las OMM's, generando herramientas para fortalecer sus capacidades de gestión. En el lapso de estos Encuentros, se han incorporado también nuevas instancias para integrar la Coordinadora, tal es el caso de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Instituto Universitario de la Mujer, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Foro Nacional de la Mujer, Instituto de Fomento Municipal (INFOM), y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) respectivamente<sup>46</sup>.

Es de mencionar, que uno de los logros sustantivos de la Coordinadora, es la incidencia política promovida para la implementación de las Oficinas Municipales de la Mujer en cada municipalidad del país, la cual se hizo efectiva a raíz

45 Guía para Elaborar el Manual de Funciones de la Oficina Municipal de la Mujer. Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas. Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala. Comisión Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer. Guatemala, Primera Edición Diciembre 2011.

<http://issuu.com/ommguatemala/docs/guiaparaelaborarmanualfunciones>

46 Guía para Elaborar el Manual de Funciones de la Oficina Municipal de la Mujer, Ídem.

de la Reforma del Código Municipal Decreto 12-2002. Esta Reforma, permite el cumplimiento e implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDID) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023<sup>47</sup>, que en su conjunto demandan el desarrollo integral y la plena participación de las mujeres, en condiciones de equidad.

En ese sentido, la incidencia que han tenido organizaciones y asociaciones que velan por el avance de los derechos de las mujeres a lo largo de los últimos años, puede considerarse sumamente valiosa, en tanto han promovido una serie de iniciativas enfocadas a la apertura de espacios de participación concretas para las mujeres en las instancias de toma de decisiones a nivel local, logrando a su vez, redes de apoyo a nivel interinstitucional para la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de las OMM's a nivel nacional.

## 2. Aspectos Normativos de las Oficinas Municipales de la Mujer.

Las OMM's nacen a la vida jurídica nacional a través del Decreto 22-2010 del Congreso de la República, el cual contiene las reformas realizadas al Código Municipal, Decreto 12-2002. Dentro de las reformas se adicionó el Artículo número 96 Bis., que literalmente señala: “El Concejo Municipal creará antes de finalizar el año 2010, mediante acuerdo correspondiente, la Oficina Municipal de la Mujer, que será la responsable de la atención de

---

<sup>47</sup> Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM- y Plan de Equidad de Oportunidades –PEO- 2008-2023, Secretaría Presidencial de la Mujer, Gobierno de la República de Guatemala 2009.

las necesidades específicas de las mujeres del municipio y del fomento de su liderazgo comunitario, participación económica, social y política”<sup>48</sup>.

Las OMM’s se conciben como un espacio de interlocución entre los gobiernos locales y las mujeres del municipio. Surgen como una necesidad de promover y hacer valer los derechos de las mujeres en el ámbito local. Sus acciones van encaminadas a incorporar la perspectiva de género en el quehacer municipal, buscando eliminar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres que no permite avanzar para alcanzar una sociedad más justa y equitativa.

Uno de los objetivos primordiales de las OMM’s, es constituirse en el mecanismo que permita incidir de manera directa, en la propuesta, diseño e implementación de políticas públicas, programas y proyectos en favor de las mujeres. No obstante, esa incidencia será posible en la medida del enfoque que conlleven dichas iniciativas. No es lo mismo un proyecto que involucre responder a necesidades del ámbito doméstico y familiar de las mujeres del municipio, que no es que no se consideren necesarias, a iniciativas que promuevan una mayor participación política, social y económica de las mujeres en los espacios a nivel local, departamental y nacional, lo cual generará un mayor impacto a nivel individual, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, para su participación y toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado.

---

<sup>48</sup> Decreto 22-2010, Reformas al Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala 2010. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)



De acuerdo con las reformas en el Código Municipal, las OMM's actúan en calidad de oficina técnica, planificando y programando sus acciones con las demás oficinas técnicas de la Municipalidad. Se señala además, que es el Concejo Municipal el responsable del funcionamiento de las OMM, a través de la asignación de los fondos suficientes dentro del presupuesto municipal de cada año, garantizando el logro de sus objetivos. Es de señalar, que al no estipular un monto específico de presupuesto para las OMM's dentro del Código Municipal, puede considerarse una limitante, en función de la discrecionalidad que permite a los integrantes del Concejo y/o muchas veces sólo del Alcalde, para asignar o no, los montos objetivos que realmente permitan desarrollar acciones que impacten en la vida de las mujeres del municipio.

Para la implementación y organización de las OMM's, el Concejo Municipal debe nombrar a la persona responsable de acuerdo a un mini perfil establecido por el Código Municipal, el cual establece entre otros aspectos; ser guatemalteca, vivir en el municipio y hablar el o los idiomas que se hablen en el municipio que la seleccione, además de tener experiencia de trabajo con mujeres. Por otra parte en la reforma implementada del Código Municipal, en el Artículo 96 Ter., se instituyen también las atribuciones que cada Oficina Municipal de la Mujer deberá realizar en su municipio, las cuales responden a los siguientes lineamientos:

- Informar a las autoridades municipales la situación de las mujeres en el municipio.

- Elaborar e implementar propuestas de políticas municipales basadas en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas para integrarlas a políticas, agendas locales y acciones municipales.
- Asesorar y orientar a las mujeres de su municipio sobre sus derechos, así como en procesos de organización y formalización jurídica de grupos de mujeres.
- Formación y capacitación para las mujeres del municipio, fortaleciendo sus capacidades, habilidades y destrezas.
- Informar y difundir las acciones realizadas por la OMM a través de los medios de comunicación.
- Promover la organización social y participación comunitaria de las mujeres del municipio en los distintos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Promover la gestión de cooperación técnica y financiera con entes nacionales e internacionales para realizar acciones a favor de las mujeres del municipio.
- Mantener y actualizar un centro de documentación con énfasis en material de derechos y participación ciudadana de las mujeres, así como de leyes generales y específicas, entre otros.
- Proponer la creación de guarderías municipales que permitan la atención de los menores del municipio.
- Elaborar el Manual de Funciones de la OMM.

Con relación a las atribuciones de la Oficina Municipal de la Mujer establecidas por el Código Municipal, es de señalar que pueden ser consideradas como líneas generales de acción que deben orientar el quehacer de la encargada de la Oficina, quien en la práctica deberá ir incrementado y priorizando temáticas específicas de acuerdo a las necesidades más sentidas de las mujeres en el municipio. No obstante, para que dichas acciones se pongan en práctica y tengan el impacto real en la vida de las mujeres, va depender de la valoración que realice el Concejo Municipal, en tanto son ellos quienes deben asignar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el logro de los objetivos para los cuales fue constituida la Oficina.

### 3. Líneas de acción realizadas por las OMM's.

Con el objetivo de tener una mirada de las acciones que se desarrollan en las Oficinas Municipales de la Mujer, se consultaron los medios de comunicación escritos de mayor circulación nacional, así como páginas electrónicas de algunas municipalidades del país que cuentan con esta herramienta informativa. Sin duda aunque la investigación no se concentró en la totalidad de OMM's de las municipalidades del país, la información recolectada permite brindar una idea general del enfoque de las acciones y la correspondencia con los objetivos y atribuciones que respaldan su creación e implementación, así como el impacto que puedan generar en las mujeres a nivel de los municipios.

En ese sentido, a continuación se presenta un listado de las acciones realizadas y publicadas por las Oficinas Municipales de la Mujer de algunas municipalidades del país, lo anterior en base a la información obtenida:

<b>Oficina Municipal de la Mujer Municipio/Departamento</b>	<b>Actividades Realizadas</b>
Barberena, Santa Rosa	Iluminación del parque central y de la sede municipal para épocas festivas.  Rediseño, remozamiento y ampliación de fachadas de escuelas de preprimaria y primaria para incentivar la asistencia escolar de los niños.
Casillas, Santa Rosa	Cursos de Repostería, panadería, cocina, bordado de listón y Belleza.
Coatepeque, Quetzaltenango	Cursos: Manualidades, Repostería y Cocina Entrega de Plátanos a las mujeres de las comunidades para fortalecer su nutrición.  Celebraciones del Día de la Madre y del Padre.
Cuilapa, Santa Rosa	Programa Comparte Alimentos, con refacciones nutritivas con leche, cereales y arroz.  Seguimiento de casos de desnutrición en niños y madres de las comunidades del municipio.
El Asintal, Retalhuleu	Ferias de la Salud con exámenes de la vista, oído, medicina general, asesoría nutricional.

*Iniciativas para promover el Desarrollo Local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer -OMM-*

<p>El Progreso, El Progreso</p>	<p>Atención casos de Violencia Doméstica.</p> <p>Capacitaciones y conversatorios en: La Problemática de Nosotras las Mujeres. Los Femicidios. Violencia en Contra de la Mujer.</p> <p>Cursos: repostería, piñatería, bisutería, tarjetas y cocina.</p>
<p>El Tejar, Chimaltenango</p>	<p>Dotación de víveres para familias de escasos recursos y con desnutrición.</p> <p>Proyecto productivo de hortalizas para mujeres de escasos recursos.</p>
<p>Guatemala, Guatemala</p>	<p>Escuela Itinerante de la Mujer; incluye programas de liderazgo, sensibilización, organización, sexualidad, violencia, comunicación y género, resolución de conflictos.</p> <p>Coordinación para la atención de mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Capacitación en salud y administración dirigida a mujeres lideresas.</p> <p>Cursos: Floristería, Repostería, Manualidades, Belleza, Corte y Confección.</p>

Mixco, Guatemala	<p>Capacitaciones: Femicidio y Prevención de la Violencia contra la Mujer.</p> <p>Cursos: repostería, gastronomía, manualidades, montaje de eventos, enfermería, bisutería, blancos, pintura, gimnasia, computación e inglés.</p>
Puerto Barrios, Izabal	<p>Conversatorios en el marco de la No Violencia contra la Mujer.</p> <p>Diplomados sobre Liderazgo, Autoestima, Derechos Reproductivos, Participación ciudadana.</p> <p>Programa de Alfabetización.</p> <p>Cursos: Bisutería, Panadería, Chef de Repostería, Belleza, Floristería, Embutidos, Cocina, Corte y Confección, Piñatería y Manualidades.</p> <p>Siembra de árboles Ramón. Jornadas médicas. Acompañamiento para obtención DPI.</p> <p>Entrega de útiles escolares para hijos de trabajadores municipales.</p>

*Iniciativas para promover el Desarrollo Local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer -OMM-*

	<p>Remozamiento de centro educativo para niños con problemas auditivos y de lenguaje.</p> <p>Celebración y conmemoración fechas especiales de la Mujer.</p>
San Lucas Sacatepéquez, Sacatepéquez	<p>Cursos: Arreglos Florales, Bordados en Listón, Belleza, Corte y Confección, Elaboración de Embutidos, Elaboración de Productos Lácteos, Quilting, Computación.</p> <p>Celebración y conmemoración fechas especiales de la mujer.</p>
San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	<p>Programa de mejoramiento de viviendas que incluye dotación de estufas mejoradas, pilas, tanques y letrinas.</p>
San Sebastián, Retalhuleu	<p>Cursos: Repostería, Piñatería, Cocina.</p>
Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá	<p>Proyectos: Techo Mínimo, Estufas Mejoradas y Bolsa Pecuaria.</p>
Santa Catarina Pinula	<p>Asesoría y orientación sobre los derechos de las mujeres.</p> <p>Programa sobre participación ciudadana y organización social.</p> <p>Atención de guarderías comunitarias.</p>

	<p>Escuela Hogar.</p> <p>Cursos: Cocina internacional, bisutería, belleza, cocina básica, tallado de fruta y verduras.</p> <p>Cursos navideños.</p>
Taxisco, Santa Rosa	<p>Insumos agrícolas para mujeres que se dedican al cultivo de maíz y hortalizas.</p> <p>Entrega de ropa y víveres.</p>
Villa Nueva, Guatemala	<p>Cursos sobre Victimología y Género.</p> <p>Atención y terapias psicológicas en: violencia intrafamiliar, abuso sexual, violencia contra la mujer, violencia de género, maltrato infantil.</p> <p>Talleres sobre maltrato y bulling en escuelas para alumnos y maestros.</p> <p>Escuela para padres en conflicto con la ley.</p> <p>Grupo de apoyo espiritual.</p> <p>Asesoría y acompañamiento jurídico en solicitudes de pensiones alimenticias, violencia intrafamiliar, embarazo en adolescentes.</p>



*Iniciativas para promover el Desarrollo Local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer -OMM-*

	<p>Cursos: micro empresarialidad, liderazgo y voluntariado.</p> <p>Cursos: computación, arte manual, textil, repostería y belleza.</p> <p>Todos los servicios son extendidos a mujeres, hombres, jóvenes y niños.</p>
<p>Unión Cantinil, Huehuetenango</p>	<p>Proyecto granja de gallinas ponedoras, se entregan huevos a las mujeres a cada dos semanas para alimentación de los niños.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de medios de comunicación escritos de circulación nacional y páginas electrónicas de municipalidades del país.

En base a la información que contiene la tabla anterior, puede mencionarse que las acciones que desarrollan las OMM's estudiadas, son diversas y proponen diferentes enfoques de atención. En algunos casos es notorio que las actividades no son dirigidas a la atención de las necesidades de las mujeres, sino a la población en general, mostrando una escasa o nula correlación con los objetivos y atribuciones señaladas por el Código Municipal como parte del quehacer de las OMM's a nivel municipal, como es el caso de las actividades que se muestran en la OMM del municipio de Barberena, Santa Rosa.

Por otra parte, la tabla muestra también actividades de OMM's que podrían considerarse modelos a seguir, y que no necesariamente su proyección y alcance en función de las acciones que realizan, guardan relación con los montos de los

presupuestos que reciben los municipios, como un factor que pueda incidir en su éxito; sino más bien, en el dinamismo y visión estratégica que maneja la OMM, acompañado sin duda de la voluntad política de las autoridades municipales. Una de estas OMM's es la del municipio de Puerto Barrios, Izabal, que prácticamente aborda la mayoría de las acciones que demanda el Código Municipal para dichas Oficinas.

No puede dejar de señalarse, que en el caso de las Oficinas Municipales de la Mujer de los municipios de Guatemala, Mixco, Santa Catarina Pinula y Villa Nueva, denotan un mayor manejo técnico y organizativo de dichas Oficinas, en tanto su proyección de actividades está focalizada en las atribuciones que señala el Código Municipal, logrando reunir y articular cantidades elevadas de usuarias y receptoras de los programas que ejecutan.

Es de señalar que del total de OMM's consultadas, la municipalidad de Santa Catarina Pinula y Guatemala son las que como parte de sus funciones tienen la atención de guarderías municipales, lo cual es un aspecto de beneficio para las mujeres del municipio que trabajan y no tienen dónde dejar a sus hijos. Por otra parte, en el caso de la OMM de Villa Nueva, el enfoque dirigido a la atención específica de las mujeres del municipio en alguna medida se tergiversa, derivado que todos los programas que tiene a cargo dicha Oficina, son extendidos a hombres, jóvenes y niños, lo cual contraviene con lo señalado en el Código Municipal.

La información obtenida, permite identificar que las OMM's del Departamento de Guatemala, así como en las que funcionan en las cabeceras departamentales del interior

de la república, son las que abordan temáticas específicas sobre derechos humanos de las mujeres, organización social y participación ciudadana y comunitaria, además de la orientación y asesoría jurídica que puedan necesitar las mujeres en los municipios, acciones que además de sensibilizar, empodera la vida de las féminas.

Un factor común en la mayoría de las actividades publicadas por las OMM's en los medios de información consultados, es lo referente a los cursos de formación técnica y ocupacional que realizan, ya que en la mayoría se basan en actividades tradicionales desarrolladas por las mujeres, como es el caso de cursos cortos de cocina, repostería y belleza. En menor porcentaje, puede observarse cursos de computación e inglés, así como formación profesional a un nivel superior en cocina (chef) que incluyen diplomados de un año, formación que les permite a las mujeres salir del ámbito privado y poder colocarse en espacios más calificados y con una mayor remuneración salarial.

Principalmente en el caso de las OMM's del Occidente del país que se presentan en la tabla anterior; puede señalarse que el enfoque de las actividades que se realizan, se remarca en programas de nutrición para las familias, así como en equipamiento del hogar, los cuales muchas veces son a solicitud de las mismas mujeres de la comunidad, como parte de sus prioridades. No obstante, los temas sobre derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como la sensibilización en contra de la violencia de género, se vuelven muchas veces sensibles de tratar y de llegar a tener un impacto que trascienda en la vida de las mujeres de las comunidades, constituyéndose en un aspecto a fortalecer en el futuro.

Asimismo, la mayoría de cursos para desarrollar habilidades y destrezas de las mujeres, son producto de alianzas que se realizan entre las OMM's con instituciones del orden del Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP) y la Dirección General de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación (DIGEEX). En capacitaciones sobre Derechos de las Mujeres y la No Violencia contra la Mujer, el apoyo es por parte de Organizaciones de Mujeres, Asociaciones Guatemaltecas de la Sociedad Civil y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), entre otros; lo cual da cumplimiento a las atribuciones establecidas para las OMM's en el Código Municipal, en relación a la coordinación con diferentes dependencias para la gestión de acciones en favor de las mujeres.

#### 4. Logros y Avances de las OMM's.

Referirse a los logros y avances de las Oficinas Municipales de la Mujer, a partir de la obligatoriedad que tienen las Municipalidades del país para su creación e implementación, es enfocarse en los objetivos que se plantearon en sus inicios, así como en los esfuerzos realizados a la fecha para que los mismos se hicieran realidad.

Las OMM's fueron constituidas como una oficina para la atención de las necesidades específicas de las mujeres del municipio, fomentando su liderazgo comunitario y participación económica, social y política, a través de propuestas de políticas municipales articuladas con agendas locales. En otras palabras, acciones enfocadas a promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas, tal y como se señala en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas.

Ciertamente instituir en las Reformas del Código Municipal, la obligatoriedad para la creación e implementación de las OMM's en todas las municipalidades del país, puede considerarse uno de los mayores progresos de los últimos años, en relación a la participación de las mujeres en los gobiernos municipales. En ese sentido, institucionalizar la participación de las mujeres a través de un mecanismo legal, no hace otra cosa que visibilizar a las guatemaltecas que son mayoría en la sociedad, y que no son tomadas en cuenta como principales activos, con la capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, generando un valor agregado para el desarrollo y crecimiento de los municipios y del país en general.

Informes Nacionales de Organizaciones que trabajan en el fortalecimiento de las OMM's, señalan que antes de la obligatoriedad que demanda el Código Municipal para su creación e implementación, se podían contabilizar para el año 2007, la existencia de 75 Oficinas en todo el país; un año más tarde (2008) el número era de 83; en el año 2009, el número se triplicó quedando en 239 Oficinas. No obstante para el año 2013, después de más de tres años que la normativa entró en vigencia, se podían contabilizar alrededor de 290 Oficinas en las 334 municipalidades existentes en el país para ese año<sup>49</sup>. Situación que devela que aunque se deban realizar esfuerzos para dar cumplimiento total a la normativa, se han logrado avances importantes, en función que a la fecha el porcentaje que sobresale, es el de las comunas que cuentan con dicha Oficina, el cual es alrededor del 85 por ciento a nivel nacional.

---

<sup>49</sup> Guía para Elaborar el Manual de Funciones de las Oficinas Municipales de la Mujer.  
Ídem.

El acompañamiento que realizan algunas organizaciones de mujeres y asociaciones de la sociedad civil a las OMM's del país, entre ellas la Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CODEFEM) y la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), que desde inicios de la década anterior, realizan esfuerzos importantes para la creación y fortalecimiento técnico e institucional de dichas Oficinas, es de gran transcendencia. El trabajo silencioso que realizan, en procesos formativos y de empoderamiento político y socioeconómico para las mujeres en las comunidades más alejadas del país, contribuye a transformar patrones culturales que no permiten el avance y desarrollo integral de las mujeres.

La formación y existencia de la Coordinadora Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer, puede considerarse un acierto, en tanto las instancias que la conforman, han acompañado el proceso de creación e implementación de dichas Oficinas y conocen de cerca sus fortalezas y debilidades, en tal sentido el trabajo que realizan va dirigido a fortalecer las áreas en donde mayores problemas afrontan. Además, es importante mencionar los instrumentos y técnicas administrativas que han sido elaborados como resultado de los Encuentros Nacionales de OMM's en el marco del trabajo que realiza la Coordinadora. Entre estas herramientas técnicas se pueden mencionar, la Guía para elaborar el Manual de Funciones de las Oficinas Municipales de la Mujer y la Caja de Herramientas para apoyar las funciones asignadas en el Código Municipal.

Cabe resaltar que la Caja de Herramientas elaborada por la Coordinadora Institucional para el Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer, se constituye en una herramienta de gran aporte técnico administrativo, ya que en su interior retoma la mayoría de los aspectos señalados como atribuciones de las OMM's en Código Municipal. Orienta de una forma clara y sencilla a las responsables de las OMM's, describiendo conceptualmente ejes temáticos, formatos y ejemplos de la mayoría de ítems relacionados con las actividades a desarrollar por las Oficinas, entre los cuales resaltan: guías para la elaboración de diagnósticos y mapeo municipal de actores/as; guías para elaborar planes y proyectos de trabajo; guías para elaborar presupuestos públicos municipales con enfoque de género; guías para elaborar políticas municipales de mujeres; guías para la creación de un centro de documentación y guarderías; así como un marco orientador sobre la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos de las mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas, entre otros.

Asimismo, como parte de la extensión universitaria que realiza la Universidad de San Carlos de Guatemala y como integrante de la Coordinadora, se incluye también en la Caja de Herramientas, una guía para que las OMM's presenten al Instituto Universitario de la Mujer, diseños curriculares para lograr el aval académico de la Universidad en programas de educación no formal alternativa. Además, promueve Diplomados para mujeres en el marco del enfoque de género, lo cual es un aspecto que contribuye a la formación y especialización, tanto de las responsables de las Oficinas, como de las mismas mujeres que habitan en los municipios del país.

El acompañamiento y asesoría de la Cooperación Internacional e instancias gubernamentales como la SEPREM y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en el proceso de creación, implementación y fortalecimiento de las OMM's del país, así como en los intentos para la implementación de la perspectiva de género en la planificación y gestión municipal, sin duda puede considerarse de gran beneficio, por el apoyo técnico y político que puede generarse a través de alianzas institucionales y gubernamentales para respaldar políticas de largo alcance.

Los instrumentos y herramientas técnicas administrativas que acompañan la implementación de las OMM's en el país, constituyen en su conjunto un valioso aporte para el desarrollo de las funciones de dichas Oficinas, ya que permiten tener una mayor orientación y dirección en cuanto al quehacer municipal, de tal manera que el conocimiento y apropiación de los mismos, en la práctica faciliten y generen una mayor incidencia en la agenda pública municipal y en las acciones que den respuesta a las necesidades e intereses de las mujeres de los municipios.

Por otra parte, es importante destacar el compromiso de algunas municipalidades con las OMM's en el país, en función de promover acciones que van más allá de lo que demanda el Código Municipal, integrando en la agenda municipal, políticas y proyectos con una visión integral de las necesidades específicas de las mujeres, logrando que dicha Oficina se constituya en un espacio de interlocución entre las mujeres y el gobierno municipal, e incidiendo de alguna manera en la toma de decisiones, en tanto su cercanía y comunicación logren consensos en las agendas locales para una atención inmediata y más efectiva de las necesidades y prioridades de las mujeres del municipio.



En relación a la asignación presupuestaria para las OMM's, puede resaltarse que en algunas municipalidades por el tipo de políticas y programas que ejecutan en beneficio de las mujeres, demuestran el compromiso y voluntad política de las autoridades municipales con el desarrollo de la población mayoritaria que constituyen las féminas del municipio, logrando con ello invertir en un recurso humano valioso que genera un valor agregado en la transformación de generaciones presentes y futuras con mejores oportunidades de vida.

El compromiso, actitud de servicio y dinamismo de algunas encargadas de las OMM's a nivel nacional, también puede considerarse un avance para el fortalecimiento de las Oficinas, ya que muchas veces no se necesita de un nivel de formación educativo universitario, sino de constancia y perseverancia para realizar acciones que generen impactos reales en las mujeres de las comunidades de los municipios. En otras palabras, lideresas con una visión y capacidad de gestión y negociación para alcanzar los objetivos y metas propuestas.

El empoderamiento de algunas OMM's a nivel nacional al formar parte de mancomunidades es otro aspecto a resaltar, si se toma en cuenta las alianzas para el fortalecimiento e implementación de políticas y proyectos de largo alcance en beneficio de las mujeres, y que de manera individual sería difícil de lograr. En ese sentido, la figura de las mancomunidades pueden considerarse una herramienta estratégica para el avance de las OMM's en el país, en tanto exista voluntad política traducida en presupuestos públicos objetivos de los gobiernos municipales, para atender las demandas de las mujeres de los municipios.

## 5. Retos y desafíos de las OMM's.

Dar cumplimiento a la institucionalización de las Oficinas Municipales de la Mujer, demanda asignarle los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el ejercicio de sus funciones y atribuciones. De tal manera, que unido al apoyo político del gobierno municipal, puedan lograrse los objetivos y metas propuestas en beneficio de las mujeres del municipio.

Sin embargo, aunque en la realidad esos determinantes se visualicen como elementos básicos para el funcionamiento de las OMM's, y que de acuerdo a los recursos de cada municipalidad, pueden ser cubiertos sin mayores dificultades; la lectura de los avances realizados a partir del 2010, año en el que se implementó la obligatoriedad para su creación e implementación a nivel nacional, refiere retos y desafíos que no favorecen un panorama del todo positivo y alentador, y que suponen realizar mayores esfuerzos entre los actores involucrados para alcanzar el éxito esperado.

En base a la información recopilada en Informes Nacionales de Organizaciones de Mujeres, Asociaciones de la Sociedad Civil, Informes de la Cooperación Internacional, así como notas de prensa y entrevistas a expertos en la temática; pueden señalarse algunos de los aspectos a superar en el corto, mediano y largo plazo por las Municipalidades del país, tanto para hacer efectiva la existencia de las Oficinas Municipales de la Mujer, como para lograr la incidencia y el impacto deseado en la vida y en el desarrollo integral de las mujeres de los municipios.

*a. Hacer efectiva la creación e implementación de las OMM's a nivel nacional.*

Aunque las causas son diversas en relación a la negativa de creación e implementación de las Oficinas, se estima que las que guardan mayor incidencia, son la resistencia y la falta de voluntad política de algunos alcaldes municipales, que aún con la obligatoriedad que demanda la ley, hacen caso omiso de la misma. Un aspecto importante a mencionar, es el hecho que a la fecha no se realiza por parte de las instancias encargadas, sanción alguna a las municipalidades que no dan cumplimiento al mandato establecido por el Código Municipal, situación que deberá resolverse en el plazo inmediato, en función de evitar mayores asimetrías económicas, políticas y sociales de las mujeres, como resultado de las acciones que realizan las OMM's.

*b. Implementación de la perspectiva de género en la planificación y gestión municipal como resultado de las acciones de las OMM's.*

Aunque se realizan intentos principalmente en los municipios que son acompañados por instituciones de la sociedad civil, gubernamentales y de la cooperación internacional; la mayoría de veces, el peso político influye más que las buenas intenciones que puedan generarse a través de estas alianzas institucionales. Sin duda, los municipios que no cuentan con este tipo de acompañamiento, se encuentran aún más en desventaja, situación que traducida en acciones en favor de las mujeres de los municipios, significa menos oportunidades de acceso a políticas y proyectos que promuevan una mejor calidad de vida para ellas y sus familias.

En ese sentido uno de los aspectos a fortalecer, estaría en función de promover a nivel gubernamental, lineamientos de acción obligatorios que integren en la gestión y presupuestos municipales, porcentajes y proyectos concretos que den respuesta a los mayores problemas que afrontan las mujeres, y que en su oportunidad fueron identificados por la SEGEPLAN a través de diagnósticos municipales. Lo anterior, sumado a procesos de auditoría social por los diversos actores que participan en el proceso, en donde las mujeres de los municipios sean protagonistas, de tal manera que puedan cambiarse patrones de actuación, que no permiten tener una visión integral de equidad para la planificación y gestión del desarrollo.

*c. Montos de presupuesto que ejecutan las OMM's.*

Se estima que uno de los vacíos de la reforma realizada al Código Municipal, en relación a la creación de las OMM's, es lo relativo a los montos presupuestarios para dichas Oficinas, ya que al no fijarse un porcentaje concreto, los gobiernos municipales hacen uso de la discrecionalidad para asignar o no los aportes financieros adecuados para su funcionamiento. Asimismo, existen municipalidades que en la elaboración de los presupuestos anuales, destinan recursos financieros para acciones específicas de la OMM's. Sin embargo en la práctica, dichos recursos son trasladados y terminan ejecutándose en proyectos que poco o nada tienen relación con las atribuciones que demanda la normativa nacional a las Oficinas. Sin duda, la revisión y modificación del tema presupuestario dentro del Código Municipal, se hace urgente para poder corregir dichos vacíos, ya que esperar la buena voluntad de los alcaldes de la mayoría de municipalidades, es algo ilusorio.

*d. La incidencia de las OMM's en su calidad de oficina técnica municipal.*

La valoración que realiza el gobierno municipal y las mismas oficinas técnicas municipales, sobre el trabajo y/o actividades que deben realizar las OMM's, es un aspecto a evaluar, ya que muchas veces en el caso de las OMM's son vistas como oficinas de segundo o tercer nivel, que deben estar al servicio del trabajo que realizan las otras oficinas municipales, o en el peor de los casos, para servir el café del Concejo Municipal.

Es de señalar que dichas acciones lo único que denotan, es la poca seriedad y credibilidad por parte de las autoridades municipales, para la independencia de funciones que se delegan a las OMM's por parte del Código Municipal, las cuales no se respetan. En ese sentido, los esfuerzos que realizan instancias como la Coordinadora Interinstitucional, entre otras, para situar a las OMM's en la misma categoría que tiene la Oficina Municipal de Planificación, se considera sumamente acertada, en tanto pueda lograrse una mayor incidencia y comunicación directa en relación a las propuestas presentadas al Concejo Municipal, y que en la actualidad no se efectúa.

Por otra parte, la visión de algunas municipalidades para afirmar que están realizando proyectos en favor de las mujeres del municipio, y que las mismas responden a las funciones de las OMM's, es el hecho de asignarles tareas para la atención de los programas sociales que impulsa el gobierno central, y que en todo caso deberían estar a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, instancia que con los recursos

presupuestarios que recibe, puede contar con delegados municipales del propio Ministerio. Con estas acciones algunas municipalidades evidencian, que los enfoques y/o orientación de las actividades que desarrollan las OMM's, no se apartan del proselitismo político y de aspectos paliativos o paternalistas que no resuelven la problemática estructural de las mujeres a nivel de sus municipios.

*e. El cumplimiento y efectividad del perfil de la Encargada de las OMM's.*

El perfil establecido por el Código Municipal puede considerarse como mínimo, en función de que no establece parámetros salariales para las encargadas de las acciones de las OMM's. Es de señalar que la disparidad en los salarios que reciben las delegadas de dichas Oficinas, oscilan alrededor de Q.18,000 mil quetzales en algunos casos, hasta menores que no alcanzan siquiera el salario mínimo, situación que deberá ser objeto de revisión y modificación en el Código Municipal, en el sentido que pueda establecerse el monto de salario base, que en todo caso no deberá ser menor al mínimo establecido por la legislación nacional.

En cuanto al perfil de la encargada de la OMM, es importante señalar que en ocasiones, son familiares del alcalde o personas que han apoyado en la campaña política municipal, las que están a cargo de dicha Oficina, quienes en su mayoría, no cuentan con la experiencia adecuada para realizar las acciones que demanda la normativa nacional y para garantizar que prevalezca el enfoque de género en los programas y proyectos municipales que se implementen. Sin duda, esta situación demanda una acción inmediata,

para asegurar el cumplimiento de la Ley de Servicio Municipal y evitar de esta manera la discrecionalidad en las contrataciones de personal que se realizan.

## V. CONSIDERACIONES FINALES.

El proceso de descentralización a la luz de los derechos humanos, constituye una herramienta importante para la búsqueda y cumplimiento del marco jurídico nacional e internacional vinculado con los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres. Sin duda el reconocimiento de estos derechos, reafirma a los gobiernos locales atender las demandas específicas de las mujeres, articulando en la gestión municipal, la participación activa de las mujeres, fortaleciendo sus capacidades técnicas, operativas y financieras que les permita incidir de forma directa en el proceso de descentralización y desarrollo de sus municipios.

Algunos analistas a nivel nacional, consideran que la incorporación de las Oficinas Municipales de la Mujer dentro de las reformas al Código Municipal en el año 2010, “obedecen más a las prioridades o modas impulsadas por entidades públicas y programas de cooperación, que a las necesidades de desarrollo institucional de los gobiernos municipales”<sup>50</sup>. No obstante, si a la fecha la perspectiva de género fuera una constante dentro de las políticas, programas y proyectos de los gobiernos locales, con resultados visibles en indicadores políticos, económicos y sociales del país, en vano sería el fortalecimiento de dichas Oficinas. Sin duda la creación e institucionalización de las

---

<sup>50</sup> Linares López, Luis F. La Gestión Municipal en Guatemala, Reformas al Código Municipal, pág. 43. <http://www.kas.de/wf/doc/1698-1442-4-30.pdf>

OMM's a nivel nacional, debe promover espacios importantes para una participación económica, social y política real de las mujeres, así como para una mayor atención de sus necesidades prácticas y estratégicas que contribuyan al desarrollo de los municipios de manera integral.

Las desigualdades de género en el componente de desarrollo local, constituyen determinantes para la búsqueda de nuevas formas de representación política, económica y social, logrando en primer lugar, el acceso a esos espacios y luego garantizando una representación auténtica, con impactos positivos en la calidad de vida de las mujeres. En ese sentido, puede confirmarse que la Oficina Municipal de la Mujer, representa una estrategia institucional para lograr un espacio real de las mujeres en la toma de decisiones a nivel local. Sin duda a la fecha, son muchos los retos y desafíos por resolver, lo cual no significa el fracaso de dichas Oficinas, sino más bien, los elementos que permiten potenciar las acciones para que en el mediano y largo plazo, los esfuerzos por lograr la profundización de la conciencia política sobre la equidad de derechos entre hombres y mujeres se considere cosa del pasado.



## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

1. Caja de Herramientas para las Oficinas Municipales de la Mujer. Coordinadora Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer, Guatemala, junio 2013.
2. Caracterización Estadística, República de Guatemala 2012. Instituto Nacional de Estadística, Guatemala 2012. Consulta en línea : [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)
3. Código Municipal Decreto 12-2002 y sus Reformas, Decreto 22-2010, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, año 2010. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)
4. ¿Cómo ha evolucionado el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) a Género en el Desarrollo (GED)? De la Cruz, Carmen. Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz, 1999.
5. Consejos de Desarrollo y Participación Ciudadana en Guatemala (1985-2009). Ramos Muñoz, Belinda y Sosa Velásquez, Mario. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala 2010. Consulta en línea: <http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/CUADERNO%20CONSEJOS%20referencia.pdf>
6. Constitución Política de la República de Guatemala, y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto 2002. Consulta en línea: [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)
7. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Asamblea de Naciones Unidas, Serie Tratados de Naciones Unidas No. 2613, vol. 193. Nueva York, 7 de julio de 1954, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0019>

8. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Asamblea Nacional Constituyente Francesa, Francia agosto de 1789. Consulta en línea: <http://es.wikipedia.org/>
9. Diagnóstico de Oficina Municipal de la Mujer. Municipio de Chisec, Departamento de Alta Verapaz. Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala. Actionaid. Guatemala, enero 2010.
10. Diagnóstico de Oficina Municipal de la Mujer. Plan de trabajo de la Oficina Municipal de la Mujer 5 municipios. Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala. Actionaid. Guatemala, enero 2010.
11. El desarrollo es más que un número. Sen, Amartya. BBC Mundo. Consulta en línea: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entrevista\\_sen\\_aw.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw.shtml)
12. El Lenguaje Emergente en Desarrollo Territorial. Boiser, Sergio. Consulta en línea: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/15086.pdf>
13. Estrategia Equidad de Género, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia. Consulta en línea: [www.pnud.org.co/img\\_upload/196a010e56069](http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e56069)
14. Género, Derechos y Desarrollo Humano. De la Cruz, Carmen. Proyecto América Latina Genera (PNUD), Escuela Virtual de Desarrollo Humano (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo San Salvador, 2007. Pág. 17 <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/delaCruzGeneroDesarrolloHumano.pdf>
15. Género y Desarrollo. Plan Honduras y Radio Nederland TrainingCentre. Consulta en línea [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18659/1/19necesidades\\_practicas\\_y\\_estrategicas\\_de\\_genero.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18659/1/19necesidades_practicas_y_estrategicas_de_genero.pdf)

16. Guía Metodológica para Integrar la Perspectiva de Género en Proyectos y Programas de Desarrollo. Citado en De la Cruz, Carmen Editorial EMAKUNDE/ Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior, Navarra. Dirección de Cooperación al Desarrollo. Vitoria – Gasteiz, Diciembre 1998. [http://www.emakunde.euskadi.net/u72publicac/es/contenidos/informacion/pub\\_guias/es\\_emakunde/adjuntos/guia\\_genero\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72publicac/es/contenidos/informacion/pub_guias/es_emakunde/adjuntos/guia_genero_es.pdf)
17. Guía para Elaborar el Manual de Funciones de la Oficina Municipal de la Mujer. Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas. Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala. Comisión Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer. Guatemala, Primera Edición Diciembre 2011.  
<http://issuu.com/ommguatemala/docs/guiaparaelaborarmanualfunciones>
18. Hacia un nuevo paradigma metodológico de intervención en materia de desarrollo comunitario integrado. Terry Gregorio, José Ramón. Universidad de Ciego de Ávila, Cuba, marzo de 2002.
19. Igualdad y Equidad de Género: Aproximación Teórico-Conceptual. Herramientas de Trabajo en Género para Oficinas y Contrapartes del UNFPA, Mora, Luis; Fritz, Heidi y Valdés, Teresa. Volumen I, Fondo de Población para Naciones Unidas (UNFPA), Diciembre 2006. Consulta en línea: <http://www.entremundos.org/databases/Herramientas%20de%20trabajo%20en%20genero%20UNFPA.pdf>
20. La Dimensión política del desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina. Villar, Alejandro. Docente Investigador de la Universidad Nacional de

- Quilmes, Argentina. Consulta en línea: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0121/dimension\\_politica\\_desarrollo\\_local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0121/dimension_politica_desarrollo_local.pdf)
21. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 2002. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)
  22. Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 2002. Consulta en línea [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)
  23. Ley de Servicio Municipal, Decreto Número 1-87, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1987. Consulta en línea <http://www.anam.org.gt/>
  24. Linares López, Luis F. La Gestión Municipal en Guatemala, Reformas al Código Municipal. <http://www.kas.de/wf/doc/1698-1442-4-30.pdf>
  25. Olympe de Gouges y la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. García Campos, Jorge Leonardo. PERSEO. Programa Universitario de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 3, Mayo de 2013. <http://www.pudh.unam.mx/perseo/?p=429>
  26. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueva York, enero de 1976. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
  27. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM- y Plan de Equidad de Oportunidades –PEO- 2008-2023, Secretaría Presidencial de la Mujer, Gobierno de Guatemala, Guatemala noviembre de 2009.

Sitios electrónicos consultados:

<http://www.definicionabc.com>  
<http://www.elperiodico.com.gt>  
<http://noticias.com.gt>  
<http://www.prensalibre.com.gt>  
<http://www.rae.es>  
<http://www.Siglo21.com.gt>  
<http://www.significados.info>  
<http://www.sosmujeres.com>  
<http://www.tse.org.gt>  
<http://es.wikipedia.org/>

- [http://mixco.elmetropolitano.com.gt/es/315/la\\_region/5531/M%C3%A1s-de-2800-mujeres-mixque%C3%B1as-clausuran-cursos-apoyados-por-OMM.htm](http://mixco.elmetropolitano.com.gt/es/315/la_region/5531/M%C3%A1s-de-2800-mujeres-mixque%C3%B1as-clausuran-cursos-apoyados-por-OMM.htm)
- [http://munielprogreso.hn/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=65](http://munielprogreso.hn/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=65)
- <http://noticias.com.gt/temas/omm>
- <http://noticias.com.gt/departamentales/20100825-entregan-cupones-por-insumos-agricolas-a-mujeres-de-santa-rosa.html>
- <http://sociales.muniguate.com/index.php/component/content/article/35-oficinas/62-oficinamujer>
- <https://www.facebook.com/pages/OMM-Puerto-Barrios/307996779298806>
- <http://www.municoatepeque.gob.gt/2014/01/24/la-oficina-de-la-mujer-hace-convocatoria-para-cursos-de-alimentos-artesantias-y-textiles-en-el-area-rural/>
- <http://www.villanueva.gob.gt/oficina-municipal-de-la-mujer>

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, octubre 2014.

# IIES - USAC



Año LII	OCTUBRE - DICIEMBRE	No. 202
Contenido		Página
	"La Minería Metálica de Oro y Plata en Guatemala y Desarrollo Sostenible: Una Situación de Conflicto", <i>Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquin López</i>	1
	Colonización de tierras y creación del territorio denominado "Franja Transversal de Norte". <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	43
	Iniciativas para promover el Desarrollo Local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales. <i>Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López</i>	69