

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suarez Roldan

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. Miguel Ángel Castro Pérez

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. Andrely Maelí Cisneros Flores

P.C. Carlos Enrique Solís García

DIAGRAMACIÓN

Licda. Loida Iris Herrera Girón

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Licda. 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 LIII

ABRIL-JUNIO 2015

No. 204

Contenido

Página

**La Economía Guatemalteca durante el proceso de
apertura económica. Políticas neoliberales, evolución
y contrastes sociales**

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

1

**Cambio de planes en la Franja Transversal del Norte:
El descubrimiento de recursos naturales no renovables
despierta las ambiciones capitalistas**

Dr. Jorge Murga Armas

95

**Buenas Prácticas de Gestión Municipal, la Experiencia
de las Oficinas Municipales de la Mujer en Guatemala**

Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López

115

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. 204, correspondiente al trimestre abril-junio 2015.

En el primer artículo **“La Economía Guatemalteca durante el proceso de apertura económica. Políticas neoliberales, evolución y contrastes sociales”**, la Licenciada Mara Luz Polanco Sagastume indica que las políticas económicas implementadas a partir de los noventa y su consolidación en la década subsiguiente enfatizaron en la apertura económica, el libre comercio internacional, la atracción de inversiones extranjeras al país y otras orientadas por los planteamientos del neoliberalismo, que se sustentan en los supuestos de que el mercado es capaz de regular por sí sólo la economía y que la intervención del Estado debía de circunscribirse a unas pocas funciones, como la de preservar mecanismos de producción de bienes y servicios y realizar tareas de seguridad y control; pero entre estos planteamientos descuidan los derechos económicos y sociales de los trabajadores y de la población guatemalteca.

Actualmente se puede observar por un lado, por ejemplo, cierta inercia de las políticas y de la actividad económica que se traduce en indicadores de crecimiento moderado, en cierta estabilidad del nivel general de precios, pero también la permanencia de altos niveles de pobreza y concentración del ingreso.

En este estudio se describe y analiza el comportamiento de la economía a partir del proceso de apertura económica que se inicia en 1989 con la implementación de medidas de política económica contenidas en lo que luego se denominó el Consenso de Washington, y aquellas que sirvieron posteriormente para

fortalecer dicho proceso. Se discute sobre su evolución, alcances y litaciones, así como sobre los contrastes que se observan en el ámbito social con la permanencia de altos niveles de pobreza, desnutrición, desigualdad y discriminación hacia los pueblos indígenas.

En el segundo artículo **“Cambio de planes en la Franja Transversal del Norte: El descubrimiento de recursos naturales no renovables despierta las ambiciones capitalistas”**, el Doctor Jorge Murga Armas explica que si los planes iniciales de los gobiernos militares de la contrarreforma concibieron a la Franja Transversal del Norte (FTN) como válvula de escape a la creciente presión campesina por la tierra, el descubrimiento de recursos naturales no renovables hizo que el gobierno del general Carlos Arana Osorio (1970-1974) y sus socios políticos y empresariales vieran a ese territorio, más bien, como zona de desarrollo industrial. Desde entonces, en efecto, la explotación petrolera y minera que se acompaña de la construcción de la carretera que atraviesa la región, se convierte en la trama de los grupos de poder en menoscabo de las necesidades campesinas.

Finalmente, en el tercer artículo **“Buenas Prácticas de Gestión Municipal, la Experiencia de las Oficinas Municipales de la Mujer en Guatemala”**, la Licda. Herlem Reyes señala que existen municipalidades que de acuerdo a las características que presentan en relación a su localización, población y recursos, y a la visión estratégica del trabajo que realizan, están desarrollando acciones afirmativas diferenciadoras, catalogadas también como buenas prácticas en los distintos campos del quehacer municipal. Parte de estas acciones están enfocadas en el sector de mujeres, que a través de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) y lo que demanda la normativa en las reformas del Código Municipal, han ido transformando procesos tradicionales poco efectivos,

en iniciativas innovadoras con un mayor impacto en la atención de las necesidades específicas de las mujeres, promoviendo su liderazgo comunitario y participación económica, social y política en los municipios.

La Licda. Reyes menciona que situarse en el concepto de buenas prácticas de gestión municipal, significa valorar procesos innovadores que han contribuido a modificar prácticas en la acción pública, desde una preocupación que abarca no solo la mejora en la gestión y procedimientos de las municipalidades, sino principalmente en el cumplimiento de objetivos, metas y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/as, en tanto un mayor impacto en la calidad y eficiencia de las intervenciones sociales.

En ese sentido, como parte del estudio y dada la diversidad en el que se desarrollan las Oficinas Municipales de la Mujer y la proyección e impacto de las acciones que realizan, se presentan los resultados de investigación en relación a la sistematización de cuatro experiencias de buenas prácticas de gestión municipal, de las cuales tres corresponden a la Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del Municipio de Villa Nueva y una experiencia a la Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del Municipio de Guatemala. Es de señalar que las mismas fueron seleccionadas de forma intencional con base en Informes Nacionales de Gestión Municipal.

Entre las consideraciones finales del estudio puede mencionarse que las buenas prácticas de gestión municipal que realizan algunas Oficinas Municipales de la Mujer en el país, constituyen un instrumento de conocimiento y aprendizaje total o parcial para otros entes locales, en el sentido de facilitar la mejora de sus procesos, pero más que eso, hacer efectivo el mandato municipal que les deriva en la responsabilidad de velar por el desarrollo integral de las mujeres a nivel de los

municipios. Por otra parte, un factor que marca la diferencia en las buenas prácticas presentadas, es la voluntad política de los funcionarios públicos que desarrollan y están a cargo de los diferentes proyectos, en el sentido del compromiso y sensibilidad social que asumen en cada decisión y acción que llevan a la práctica, mostrando que los escasos recursos financieros que muchas veces son asignados a los proyectos, no constituyen una limitante cuando de servir y comprometerse con el cambio de vida de las mujeres se trata, y que se propicia a través del trabajo en conjunto.

“Id y Enseñad a Todos”

La Economía Guatemalteca durante el proceso de apertura económica

Políticas neoliberales, evolución y contrastes sociales

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume¹

1. El punto de partida: las políticas aceptadas en Washington

1.1 El decálogo

Durante la crisis de la deuda externa que afectó América Latina en la década de los ochenta, los países deudores y acreedores coincidieron en la necesidad de establecer condiciones para el pago de la misma, incluyendo la implementación de una serie de medidas económicas que tenían el propósito de asegurar que las economías nacionales corrigieran las políticas que provocaron la insolvencia financiera. En 1989 a propósito de una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional para que los autores de 10 economías latinoamericanas explicaran que estaba ocurriendo en sus países, John Willianson, un economista británico, elaboró un documento en el que se enumeraban 10 medidas de política económica que Washington consideraba que América Latina debía poner en práctica para salir de la crisis económica. En su versión original, Willianson planteaba las siguientes cuestiones:

1. Washington cree en la disciplina fiscal. Respecto a esta medida se decía que existían diferencias de interpretación, pero que había acuerdo sobre que “grandes y sostenidos déficits fiscales son una fuente primaria de desestabilización

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

macroeconómica, porque ocasionan inflación, déficits de pagos y fuga de capitales. (...) A menos que el exceso esté siendo utilizado para financiar inversiones en infraestructura productiva, un déficit presupuestal superior al 1 o el 2% del Producto Interno Bruto (PIB), es evidencia del fracaso de la política. Por otra parte, un déficit menor, o incluso un excedente, no es necesariamente evidencia de disciplina fiscal: su adecuación debe ser examinada a la luz de la fuerza de la demanda y de la disponibilidad de ahorro privado”.

2. Prioridades del gasto público. Cuando se necesitaba recortar el déficit fiscal, decía Willianson, una preferencia en Washington (en el gobierno de Reagan), es reducir los gastos en lugar de incrementar los ingresos fiscales. Entre las principales categorías de gasto que se mencionaban entonces fuertemente se encontraban los subsidios, los gastos en educación y salud, así como en inversión pública. Todos consideraban que subsidios indiscriminados, incluidos los resultantes de las pérdidas de las empresas del Estado, debían reducirse o eliminarse porque no eran sólo una carga para el presupuesto sino que también propiciaban la corrupción y no garantizaban efectos favorables en la distribución del ingreso. Es importante destacar aquí que Willianson en su texto hacía referencia a algunos ejemplos que en Washington constituían argumentos en contra de los subsidios. Se decía que en algunos países la gasolina era más barata que el agua potable o que el pan subsidiado era tan barato que servía para alimentar a los cerdos.

Por el contrario, se consideraba que el gasto en salud y educación constituían inversión en “capital humano” y que debían orientarse principalmente a la atención de los más desfavorecidos. Se acotaba aquí que la educación primaria era mucho más beneficiosa que la universitaria, y la atención primaria en salud mucho más beneficiosa para hogares

pobres que los hospitales en la ciudad, en donde se sitúan los principales avances médicos y tecnológicos; pero se aclaraba que eso no quería decir que los países “en desarrollo” no necesitarán “retener una élite educada, así como elevar el nivel de las masas y de los más pobres”. Respecto a la infraestructura pública, el documento de Willianson expresaba que en Washington se consideraba productiva la inversión en infraestructura pública, aunque también se pensaba que el sector público tendía a “ser muy grande”.

Respecto a la hostilidad hacia los subsidios, el autor de este documento, señalaba que para su gusto, la misma tendía a ser muy general y que las medidas no debían orientarse a suprimir los subsidios sino a establecer si había una justificación explícita para su permanencia en términos de mejorar la asignación de recursos o la distribución del ingreso.

3. Reforma tributaria. En este apartado Willianson manifestaba que entre los políticos de Washington había consenso respecto a la necesidad de hacer reformas tributarias, pero aumentar los ingresos fiscales era considerada sólo una alternativa secundaria. Había en cambio un amplio consenso respecto a la ampliación de la base tributaria y la imposición de tasas tributarias moderadas. Se pensaba también de establecer impuestos sobre los intereses de los activos mantenidos en el extranjero, pero también de las dificultades para la aplicación de los mismos.
4. Las tasas de interés. De acuerdo con el documento, habían dos principios relativos a las tasas de interés que tenían apoyo en Washington. El primero, hacía referencia a que la tasa de interés debía de ser determinada por el mercado con el fin de que la misma no derivara en un racionamiento del crédito fijado por los burócratas de manera arbitraria.

El segundo, indicaba que las tasas reales² de interés debían de ser positivas, para desalentar la fuga de capitales y, según algunos, aumentar el ahorro. Willianson agregaba que él, junto a otros, proponía que las tasas fueran positivas, pero moderadas, con el propósito de promover la inversión productiva y evitar la amenaza de una expansión de la deuda gubernamental.

5. Tipo de cambio. Al respecto Willianson comentaba que en Washington dominaba la opinión de que era necesario lograr un tipo de cambio competitivo, independientemente de cómo se determinara la tasa (por las fuerzas o estableciendo un nivel conveniente de acuerdo con los objetivos macroeconómicos). Decía que en el caso de los países en vías de desarrollo, el tipo de cambio real debía de ser lo suficientemente competitivo para provocar una tasa de crecimiento de las exportaciones que permitiera a la economía crecer a la tasa máxima permitida por la oferta potencial. Un tipo de cambio excesivamente competitivo produciría innecesarias presiones inflacionarias y limitaría los recursos a emplear en las inversiones nacionales, frenando el crecimiento de la oferta potencial. Además, las exportaciones no tradicionales dependían de un tipo de cambio competitivo y de la confianza del sector privado en que el mismo sería lo suficientemente competitivo en el futuro como para justificar la inversión en las industrias exportadoras. Hay, decía Willianson “una convicción muy fuertemente sostenida en Washington que la orientación hacia el exterior y ampliar las exportaciones (especialmente las no tradicionales) son necesarias para la recuperación de América Latina.”³

² El tipo de interés real (real interest rate) es la diferencia entre el tipo de interés nominal y la inflación, permite calcular las ganancias, ya que el aumento de la inflación hay que descontarlos de la ganancia en intereses. Es una pérdida de valor que hay que contar como si fuera un gasto.

La tasa de interés real mide el poder adquisitivo de los ingresos por intereses, es decir, tiene en cuenta la inflación y se calcula mediante el ajuste del tipo de interés nominal según la tasa de inflación.

³ Ibid. Pg. 6.

6. Con el interés de orientar la política comercial “hacia el exterior”, Willianson consideraba como un elemento importante la liberalización de importaciones. Comentaba que el acceso a importaciones de insumos intermedios a precios competitivos era considerado en Washington tan importante como la promoción de exportaciones y que la protección de las importaciones en contra de la competencia extranjera traería distorsiones costosas que terminan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía doméstica.

Se oponían entonces a las licencias de importación porque consideraban que eran una forma de protección que propiciaba la corrupción y se manifestaban asimismo por una protección sustancial pero estrictamente temporal de las industrias nacientes. En este último sentido proponían la aplicación de un arancel general moderado, de 10 a 20% que propiciara la diversificación de la base industrial sin afectar los costos; pero había divergencias en cuanto a cómo llevar a cabo la desprotección: a) estableciendo un calendario, o b) o ajustando la liberalización a las variaciones que puede tolerar la balanza de pagos.

7. Inversión extranjera directa. Una actitud que restringe la entrada de inversión extranjera directa, se consideraba “una tontería”. De acuerdo con Willianson, en Washington se decía que las inversiones de este tipo propician la entrada de capitales, así como el desarrollo de habilidades y conocimientos que éstos traen consigo, y agregaba que la principal motivación para restringir la inversión extranjera era “el nacionalismo económico que Washington desaprueba, al menos cuando se practica en otros países”.

Se pensaba que se podía canjear deuda por capital social con el argumento de que dicha opción posibilitaría de acuerdo con el Departamento del Tesoro, el Instituto de Finanzas

internacionales y la Corporación Financiera Internacional, cumplir con el doble objetivo de reducir la deuda externa y promover la inversión extranjera directa. Otros, como el FMI, se preguntaban si la inversión subvencionada sería adicional, porque de no ser así, el país deudor sale perdiendo porque se reduce tanto la deuda externa como las divisas por ese concepto; pero también les preocupaba la inflación que la expansión monetaria derivada de las nuevas inversiones generaría⁴.

8. Adicionalmente, Willianson decía que se pensaba que la privatización de las empresas estatales en los países deudores también ayudaría a aliviar la presión sobre el presupuesto de gobierno en el corto como en el largo plazo porque el gobierno se agenciaría de ingresos provenientes de la venta de las empresas y no necesitaría posteriormente financiar las inversiones por ese tipo de bienes o servicios.

⁴ Un trueque o canje (swap, en inglés) de deuda se define como una operación de intercambio voluntario de deuda por dinero en efectivo, otro activo o una obligación bajo diferentes condiciones de pago. En estos casos el acreedor (un gobierno, un organismo bilateral o multilateral o una empresa exportadora), procedería vendiendo la deuda a un precio inferior a su valor nominal al gobierno deudor o a una tercera parte (una organización no gubernamental o de la ONU) quien se encarga de liquidar la deuda. Para hacerlo el país deudor acuerda entregar a la ONG o agencia de la ONU la cantidad de dinero en moneda local estipulada en el acuerdo para que ésta desarrolle actividades educativas, de salud, preservación ambiental u otras. Entre las ventajas de este tipo de transacciones se mencionan: a) Reducción de la deuda externa; b) Un impacto positivo en la balanza de pagos, pues el país deudor reduce los pagos en moneda extranjera y si impulsa con esta modalidad sus exportaciones puede mejorar el saldo de la balanza comercial; c) Incremento de la inversión en sectores prioritarios y retorno de capitales volátiles; y d) Mayor impulso y participación de la sociedad civil en los programas de desarrollo. Entre las desventajas, se encuentran: a) Los costos fiscales y el riesgo inflacionario, pues los recursos para pagar la deuda deben provenir del herario público y pueden representar también una significativa inyección de efectivo en la economía del país deudor; b) Costos de transacción, pues se deben dedicar recursos a los procesos de negociación, seguimiento y control de los programas ejecutados por esa vía; c) Adopción de las políticas que el país deudor considera pertinentes y riesgos para la soberanía del país deudor porque este tipo de transferencias a veces conllevan el traslado de activos locales al control o propiedad externos; y d) Subsidio de inversiones condicionadas que pudieran haberse realizado de manera ordinaria, sin recurrir al canje de deuda. (Ver Juan Ignacio Pulido Fernández y otros, *Gestión activa de la deuda externa y desarrollo turístico. Los Swaps deuda-turismo sostenible*. Revista de Economía Mundial No. 20. Año 2008. Pgs. 2007-2013.

El argumento que sustentaba esta forma de pensar era la creencia de que el sector privado es más eficiente que el estatal porque los directivos estatales no tienen el incentivo que los empresarios privados tienen respecto a la obtención de ganancias. La amenaza de bancarrota regula a las empresas privadas, pero no a las estatales que parecen tener acceso ilimitado a las subvenciones. La creencia en la superioridad del sector privado, decía Willianson, ha sido “un artículo de fe” en Washington, pero con la enunciación del Plan Baker en 1985 esa idea se convirtió en la “política oficial de Estados Unidos” para promover “la privatización extranjera”.

Según las ideas prevalecientes entre los actores políticos y económicos estadounidenses, la promoción de empresas estatales en los países “en desarrollo” los habría obligado a promover empresas estatales, y Willianson indicaba que también se consideraba que esa tendencia tenía una “motivación nacionalista que tenía poco respeto en Washington”.

Willianson sin embargo, aclaraba que él no estaba convencido de que siempre la codicia privada fuera superior al servicio público. Indicaba que en casos en los cuales los costos marginales fueran inferiores a los costos promedio, como ocurre con el transporte público, o en la presencia de desastres ambientales, creía que la propiedad pública era preferible a la empresa privada.

9. Respecto a la desregulación, se decía que esta era otra manera de promover la competencia. Willianson indicaba que esta había sido promovida con éxito por la administración Carter y llevada adelante con éxito por la administración Reagan, y que por esa razón en Washington se asumía que podría traer beneficios similares a otros países. Indicaba que muchos de los países más grandes de América Latina tenían las economías de mercado más reguladas del mundo.

Entre los mecanismos de regulación más importantes se encontraban los controles sobre la creación de empresas y nuevas inversiones, controles sobre precios, barreras a la importación, asignación discriminatoria de créditos, tasas del impuesto sobre la renta altas junto con mecanismos discrecionales de reducción de impuestos y límites al despido de empleados. Se decía asimismo que la actividad productiva podía ser regulada por la legislación, por decretos gubernamentales y por la toma discrecional de decisiones, un mecanismo pernicioso y discriminatorio.

10. Indicaba que en Washington los derechos de propiedad están bien arraigados y que por eso su importancia se pasa por alto, pero también hay una percepción general de que los derechos de propiedad son inseguros.

1.2 Comentarios sobre el llamado Consenso de Washington

En otras palabras, el documento de Willianson fue una síntesis basada no solamente en los estudios realizados o en las acciones llevadas a cabo por organismos internacionales de crédito, que ya venían condicionando los préstamos hechos a los países latinoamericanos a la adopción de medidas como las mencionadas, sino también fue el resultado de la opinión, de las percepciones de los actores políticos y económicos estadounidenses agrupados en torno a la deuda latinoamericana. Cuestiones como la conveniencia o no de los subsidios, o como un sector público “muy grande” o muy “chico” no podían por supuesto aplicarse por igual en todos los casos, a pesar de la creciente corrupción, avivada en algunos casos por los gobiernos dictatoriales financiados en su momento por Washington. Finalmente las reformas tributarias en América Latina siguieron el camino recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

Respecto a la reforma tributaria la opinión de Washington también era muy conservadora, pues se proponía mantener tasas impositivas bajas, ampliando la base tributaria, favoreciendo a los empresarios de más ingresos y, en algunos casos, gravando a las personas o los pequeños negocios de la llamada “economía informal”, que crecía impulsada por la falta de empleos en las grandes empresas.

Sobre las tasas de interés uno de los problemas era que en muchos de los países de la región, éstas eran fijadas por la Banca Central, pero también habían alcanzado niveles muy altos, impulsadas por altos niveles de inflación de tal modo que alcanzar tasas reales positivas no era posible ni congruente con el objetivo de generar inversión productiva.

Sobre el libre comercio, el consenso al que llegaron da por hecho muchas cosas porque no toma en cuenta intereses basados en las asimetrías que muestra aquellas cuestiones que agradarían a los políticos en Washington y trata algunos temas como si existiese igualdad de condiciones entre las economías del norte y las del sur. Habla de las soluciones económicas como si no existieran relaciones de poder.

Las propuestas de promoción de la inversión extranjera directa, como el canje por capital social o la privatización contenidas en el Consenso, delineaban ya el contenido político de los acuerdos a los que habían llegado los políticos en Washington. La crisis de la deuda latinoamericana estaba abriendo el camino para la irrupción transnacional que se observaría en las décadas posteriores. Los acuerdos a los que habían llegado los políticos, economistas y empresarios en Washington eran por supuesto aquellos que a la economía norteamericana le convenía adoptar para mantener y fortalecer su poder político y económico en América Latina y el endeudamiento fue el mecanismo que permitió a Estados Unidos, a otros países del Norte y a la Banca

Internacional, proponer medidas económicas de apertura que facilitarían el proceso de transnacionalización y concentración del capital como lo demuestran estudios recientes. Proceso que como veremos mantuvo o acrecentó la desigualdad al interior de economías como la guatemalteca.

Visto como una síntesis de los acuerdos que había entre los actores políticos y económicos estadounidenses, pero también entre muchos de los políticos y economistas latinoamericanos, las medidas definidas en el Consenso orientaron por más de una década las políticas económicas locales y constituyeron un paso importante para el proceso de apertura económica que contribuyó al fortalecimiento de la expansión transnacional, a la concentración de capital y el ensanchamiento de la desigualdad al interior de los países “en desarrollo”. Willianson negó posteriormente que las políticas del consenso fueran de corte neoliberal en el sentido de que las medidas planteadas en el mismo se distanciaban de doctrinas como el monetarismo, las tasas impositivas bajas que sugiere “la economía de la oferta” y el Estado mínimo que se opone a la intervención en la distribución del ingreso o la internalización de externalidades, así como la libre circulación del capital. Desde esta perspectiva, y entendiendo el neoliberalismo como el conjunto de doctrinas, incluidas las mencionadas, adoptadas por la Sociedad Mont Pelerin, fundada por Friedrich A. Von Hayek en 1947, Willianson afirmaba que si bien la mayoría de sus miembros podrían estar de acuerdo con las reformas planteadas, éstas no podían considerarse neoliberales porque no se ajustaban a los planteamientos doctrinarios mencionados. Willianson concluía así que quienes identifican el Consenso con el neoliberalismo asumían una postura populista⁵.

Por otra parte argumentaba que otros rechazaban las reformas porque las consideraban un conjunto de políticas impulsadas “por las instituciones de esa ciudad (Washington) que asesoraban

⁵ John Willianson; No hay Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo, Pg. 11. Septiembre de 2003.

a los países en desarrollo”⁶, refiriéndose al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), el Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos, pero aclaraba que como él era “un testigo veraz de la escena de Washington su concepto original y (esa) alternativa se identificaban” aunque Washington no había compartido su propuesta de un tipo de cambio competitivo. Después, afirmaba, “ambos conceptos comenzaron a diferir, (especialmente) cuando cambió la posición colectiva de (esas) instituciones (y) ahora el Consenso de Washington se volvió inoperante porque ya no hay acuerdo alguno entre la actual administración de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales sobre los grandes lineamientos de la política económica”.⁷

1.3 El Consenso de Washington, un paso hacia la profundización del neoliberalismo en América Latina

Estas aseveraciones de Willianson serían relativamente ciertas, si no fuera porque el neoliberalismo no se limita a las doctrinas adoptadas por la Sociedad Mont Pelerin, y aunque no hubiera una estricta coincidencia entre las políticas adoptadas por los organismos internacionales de crédito y aquellas que a inicios del siglo XXI adoptó el gobierno estadounidense, es evidente que las coincidencias están en los principios que se develan tras el proyecto neoliberal. Para explicar esto hay que decir que el neoliberalismo como se manifiesta a partir de los años ochenta no es sólo adopción de ciertos planteamientos económicos relativos al liberalismo clásico, al monetarismo, o en general a la heterodoxia económica liberal, sino que constituye una estrategia económico-política impulsada por los centros de poder que basada en dogmas liberales como el libre mercado como buen distribuidor de los recursos, la libre competencia, y la necesidad de un Estado mínimo busca ampliar el mercado utilizando todos los medios a su alcance para hacer posible la reproducción y concentración del capital a escala planetaria. Una

⁶ Ibidem.

⁷ John Willianson, Ibid. Pg. 12.

estrategia, cuyos supuestos y principios tienen la característica de encontrar en el mercado un fin y no un medio para la satisfacción de las necesidades humanas. Esto incluye un discurso que suele enfatizar en las bondades del libre mercado y la diversificación productiva, minimizando las funciones de los estados nación; que busca homologar territorios y culturas, especialmente la cultura del trabajo, de la producción, de la comercialización, del consumo y que destruye las iniciativas nacionales propias en materia económica y política. Uno que exalta la propiedad privada y conspira contra todo tipo de propiedad comunal, que alienta como nunca antes la cultura del consumismo y desvirtúa valores económicos como el intercambio justo, potencia el trabajo flexible y conspira contra la estabilidad laboral. Que se impone como pensamiento único, es decir como el único camino viable para resolver los problemas económicos de la humanidad.

Históricamente el neoliberalismo puede definirse como un proyecto económico político que impulsa una etapa acelerada de cambios tendentes a la mundialización de las relaciones de producción capitalistas y que a partir de la flexibilidad productiva crea las condiciones para revertir las conquistas laborales y sociales que se forjaron con el Estado de Bienestar durante la postguerra en el contexto de la llamada Guerra Fría. Conlleva una especie de dictadura ideológico-política manejada por múltiples élites asistidas por cuadros técnicos y políticos y se apoyan en la dominación mediática, así como en la formalización de la democracia representativa constreñida generalmente por sus propias limitaciones, por la corrupción política y la escasa participación de la ciudadanía que se diluye en la lucha por la sobrevivencia, el empleo y el rechazo a la corrupción política. Aquí el mundo se presenta a primera vista como un espacio caótico, en el que afloran varios centros económicos (Estados Unidos, Europa, China), pero en donde las grandes empresas transnacionales adquieren un poder que opera, con el respaldo de los Estados Nación, y en donde se insertan transversalmente, global y

localmente. Como tales las transnacionales van constituyéndose en un grupo hegemónico global que encuentra en los estados-nacionales actuales, condiciones para insertarse en redes y posiciones de poder a nivel internacional, nacional y local.

En esa dinámica neoliberal, dentro de la cual el neoliberalismo va también transmutando, es decir adaptándose a los cambios, y que perdura hasta la época actual, el Consenso de Washington, es un mecanismo, un paso importante en el proceso económico, político y cultural que va a abrir las fronteras de América Latina al capital transnacional. Después vendrán las políticas de segunda generación, y en la práctica económica, el extractivismo transnacional con sus dinámicas de apropiación y despojo de los recursos naturales no renovables; pero el Consenso es esa serie de medidas que de distintas maneras, adaptándose pocas veces a las necesidades de las economías latinoamericanas, y generalmente, a las exigencias de los países del norte, abren la puerta como nunca antes a la cultura neoliberal. El Consenso aunque haya sido un mecanismo consensuado también fue coercitivo por cuanto implicó el establecimiento de condiciones a cambio del financiamiento que hizo posible a la vez el pago de la deuda externa latinoamericana. El Consenso, por supuesto, va más allá de lo escrito por Williamson, precisamente porque ese documento representa la opinión o los acuerdos aceptados por aquellos actores políticos y económicos con poder en Washington para incidir en la política económica y social de los países latinoamericanos. Para América Latina implicará un cambio en el carácter de las políticas económicas, pero también un período de cambios políticos en tanto que la apertura económica se instituye con más dinamismo a partir de la supresión de los movimientos guerrilleros que en varios países luchaban por la instalación de regímenes socialistas. El punto de partida político de esta nueva etapa neoliberal se ubica simbólicamente con la caída del muro de Berlín. Claro que ya sus raíces se encuentran en las condiciones que se crearon mucho antes (en los años setenta)

para avanzar hacia la flexibilidad productiva. En este sentido es también el resultado del desarrollo tecnológico que da paso a la diversificación productiva y a otro fenómeno que a partir de la misma se viene desarrollando más intensamente: la exacerbación del consumismo, que ve retroalimentado por la cultura del individualismo y la acentuación de la diferenciación que viene con el neoliberalismo. Los bienes de consumo no son solamente un medio para la satisfacción de las necesidades humanas, puesto que han sido siempre un elemento de significación social, de status y la jerarquía social. En la época neoliberal, con sus niveles de flexibilidad y diversificación productiva está característica social se explota y se induce publicitariamente cobrando mayor importancia en el proceso de reproducción capitalista. En el plano macroeconómico y social esta conducta estimula el consumo de quienes cuentan con ingresos para hacerlo (los estratos medios y altos de la sociedad), en tanto se coloca al mercado capitalista en el centro de la vida social y a la vida misma como dependiente de éste, de esa supuesta capacidad redistributiva que en su discurso, el discurso del mercado, conspira en contra de lo público, supeditándolo a lo privado y dejándolo al servicio de éste. El libre mercado reaparece en esta etapa de desarrollo del capitalismo como el dogma que encauza la política económica y social, que orienta la función del Estado, mientras éste adapta sus instituciones, normas y políticas a los requerimientos del mercado, especialmente a las demandas de aquellos actores económicos que dominan el mercado global, y que con el tiempo, con la contribución del discurso del libre mercado y la libre competencia, convertido en dogma, logran concentrar la mayor parte del capital generado en las actividades económicas que desarrollan. Para América Latina, el Consenso de Washington es ese paso en el que se consolida la adopción de aquel discurso y a partir del cual se avanza, con la contribución de los funcionarios públicos, de los técnicos, de las facciones económicas hacia la construcción de la cultura neoliberal.

En América Latina, incluida la República de Guatemala, esto llevará a la adopción durante la década de los noventa y principios del siglo XXI de una serie de medidas económicas que siguen en general el patrón de lo consensuado en los círculos de Washington y cuyos resultados se condensan en procesos de estabilización y apertura económica, pero en donde permanece la desigualdad y grandes deficiencias sociales. En este sentido, un informe de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el que se hace un balance sobre la problemática económica y social del continente en los años noventa aborda algunas cuestiones que se analizarán más adelante en el desarrollo del presente trabajo. Indicaba el documento que con excepción de Asia (creció un 6.5% anual), durante la década la economía mundial había alcanzado el crecimiento económico medio anual más bajo desde la posguerra (2.2%), que los países desarrollados mostraron un magro desempeño (2.2%) y que América Latina había crecido moderadamente (un 3.2%). Junto a esto indicadores de crecimiento, CEPAL daba a conocer otra situación muy discutida entonces: el aumento de la desigualdad en el mundo. La relación, decía, entre el ingreso promedio del 5% con mayores ingresos y el 5% con menores ingresos, se amplió de 78 a 1 en 1988 a 114 a 1 en 1993.⁸

En ese último sentido, CEPAL llegaba a una conclusión que aunque no fue tratada de este modo en el documento, daba cuenta de una tendencia que se relacionaba más con las características del modelo neoliberal como una etapa de reconfiguración del capitalismo que con una cuestión relativa a las decisiones macroeconómicas tomadas en el período. El panorama global sugiere, decía el informe, “la presencia de factores nuevos que inciden en el aumento de la desigualdad del ingreso: la reducción de la masa salarial en el ingreso total en favor de un crecimiento relativo de las rentas financieras y de los beneficios empresariales, las crecientes disparidades

⁸ Comisión Económica de América Latina y El Caribe (CEPAL), Notas de la CEPAL, Una década de Luces y Sombras, Número 15, Marzo de 2001. Pgs. 3-4.

en la remuneración del trabajo según el grado de calificación y la erosión de la capacidad redistributiva del Estado, a través de contribuciones y tributos”.⁹ En otras palabras, la CEPAL informaba que el proceso de apertura económica en el marco del impulso de la globalización del capital que tuvo lugar en América Latina a partir de la crisis de la deuda había tenido como consecuencia una mayor concentración del ingreso. Una conclusión que había sido expresada muchos años antes por aquellos que desde una óptica marxista o neomarxista se opusieron siempre al tipo de apertura económica que siguió al consenso de Washington.

2. Las reformas económicas de segunda generación

Los resultados del ajuste económico que Willianson resumió en el Consenso de Washington, sobre las condiciones sociales de los países latinoamericanos, trataron de corregirse posteriormente adoptando medidas que algunos economistas o analistas económicos denominaron el Consenso de Washington Ampliado. Estas reformas partían de que el ajuste económico previo se había llevado a cabo sin las reformas institucionales necesarias y sin las intervenciones sociales que el modelo requería para fortalecerse. Estas se empiezan a implementar a principios de la década pasada e incluyen también las llamadas reformas de segunda generación contenidas en el Acuerdo de Monterrey. Entre estas se encuentran las relacionadas con el sistema financiero y el establecimiento de marcos regulatorios apropiados que se adaptaran a los códigos y estándares internacionales, así como en la necesidad de otorgar independencia a los bancos centrales para evitar la intervención de los gobiernos en la política monetaria. Asimismo, se optó por cambiar los instrumentos para el control de la inflación y se sustituyó el sistema de metas monetarias por el de metas explícitas de inflación. Adicionalmente se hizo énfasis en el combate a la corrupción en las instituciones públicas. El Banco Mundial,

⁹ Ibid. Pg. 4.

por ejemplo, diseñó un mecanismo para el otorgamiento de préstamos con ese propósito. En el ámbito laboral se insistió en que la existencia de mercados laborales “rígidos” limitaba los efectos de la apertura económica por lo que debía transitarse hacia mercados laborales “flexibles”.

Esas reformas se complementaron con otras de carácter social que han pretendido contrarrestar las consecuencias del neoliberalismo: de la apertura, del traspaso de los servicios públicos a la empresa privada, de la flexibilidad productiva y laboral, del abandono de la seguridad social, la salud pública, y en general, del declive de la función social del Estado. En este sentido, para contrarrestar el ensanchamiento de la desigualdad que siguió a los ajustes económicos en el mundo, se introdujo como medida económica el establecimiento de metas para la reducción de la pobreza. Con ese propósito desde la Organización de Naciones Unidas y desde organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial, se desarrollaron distintos programas con diferentes enfoques sobre la medición de la pobreza. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo, por ejemplo, el enfoque de capacidades planteado por Amartya Seny el planteamiento del desarrollo humano, estableciendo una escala nacional de desarrollo humano. Este se relaciona con la idea de que la pobreza puede superarse con la adquisición de capacidades para lo cual se requiere de salud, educación y una mejor distribución del ingreso. Otros enfoques se distancian de esta explicación y miden la pobreza a partir de las carencias materiales que tiene la población, como el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se centra en la provisión de servicios sociales básicos y condiciones materiales de los hogares. Este surge como un método complementario al de la línea de pobreza que define un umbral de ingreso requerido para la satisfacción de las necesidades alimentarias, estableciendo niveles de pobreza por arriba y abajo del costo de la canasta básica de

alimentos. Es decir, se basa exclusivamente en los niveles de ingreso, el precio y el consumo calórico de las personas y las familias en un momento dado sin considerar el acervo material y humano acumulado.

Las reformas sociales enfatizaron especialmente en la necesidad de facilitar el acceso de la población a la educación y a la salud, en contextos en los que sin embargo se había dado ya un proceso de privatización y encarecimiento de los mismos. Se buscaba que el Estado generara condiciones para paliar los efectos negativos del ajuste desechando a la vez cualquier posibilidad de que éste alterara o interviniera directamente en las actividades económicas afectando el libre juego de la oferta y la demanda. En otras palabras, discursivamente se atendía a la idea de que los gobiernos estatales eran los únicos que podían alterar el mercado, mientras se terminaban de sentar las bases para el desarrollo de un sistema económico mundial que se rige por mecanismos que facilitan la concentración ilimitada del ingreso en manos de unos cuantos grandes agentes económicos capaces de influir de facto, con sus recursos, en la conducción política de los estados nacionales.

Otras reformas están contenidas en la Declaración de Monterrey, suscrita en el marco de la Conferencia Internacional para la Financiación para el Desarrollo realizada por la Organización de Naciones Unidas en marzo de 2002. Ésta retomó muchos de los planteamientos ya mencionados, pero enfatizó más en las problemáticas sociales llamando a la búsqueda común del crecimiento y la eliminación de la pobreza, comprometiéndose a la vez con el desarrollo sostenible. Adoptando así un planteamiento teórico que remitía entonces a la necesidad del desarrollo integral. En el punto 11 en el ítem sobre las principales medidas consideradas, además de referirse a la necesidad de movilizar el ahorro interno, de incentivar las inversiones productivas, incrementar la productividad; la Declaración afirma que la

libertad, la paz, la seguridad, la estabilidad interna, el respeto a los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, el estado de derecho, la igualdad entre géneros, las políticas con orientación al mercado y el compromiso general de hacer sociedades justas y democráticas son condiciones que se refuerzan mutuamente para alcanzar aquellos objetivos¹⁰.

En síntesis las reformas de segunda generación tenían como propósito fortalecer a las anteriores, cimentando el modelo orientado a estabilizar la economía, generando nuevas condiciones para mantener o incrementar los márgenes de rentabilidad precedentes, con la contribución de un Estado a la medida del libre mercado: a) sin corrupción; b) con instituciones que respondieran al mismo, con mecanismos ágiles para la realización de negocios o para el pago de impuestos; c) con una legislación laboral que se ajustara a los requerimientos de la flexibilidad productiva; y d) con sistemas educativos orientados al trabajo y un sistema de salud pública que incluye a la empresa privada.

Las reformas de segunda generación buscaban corregir en la marcha los errores que muchos Estados, principalmente los del sur global, habían cometido ante la premura de implementar unas políticas que muchas veces fueron impuestas (condicionadas), que no respondían a una amplia y democrática discusión interna y que en el caso de Guatemala, por ejemplo, pasaron por alto las asimetrías, las grandes brechas de desigualdad y el carácter multiétnico y multicultural del país que exigía una reflexión interna, cuidadosa, ampliamente participativa y comprometida con la búsqueda de relaciones económicas y de poder que permitieran mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población guatemalteca.

¹⁰ Organización de Naciones Unidas Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002. Edición electrónica en: <http://www.cepal.org/noticias/noticias/9/10569/aconf198-11esp.pdf>

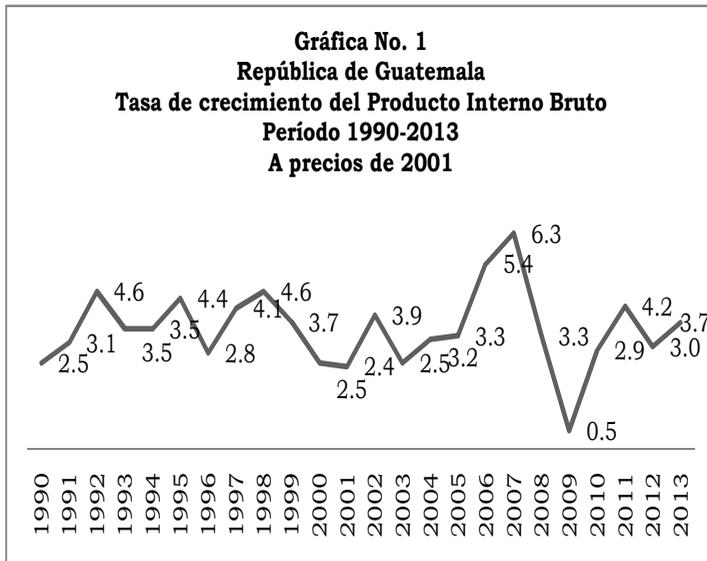
3. El comportamiento del PIB como reflejo del carácter neoliberal de las políticas

3.1 Evolución del crecimiento del PIB

El indicador que refleja de manera general lo que ha ocurrido con la economía en un período determinado es el Producto Interno Bruto (PIB). Como otras medidas económicas, las que se llevaron a cabo en Guatemala

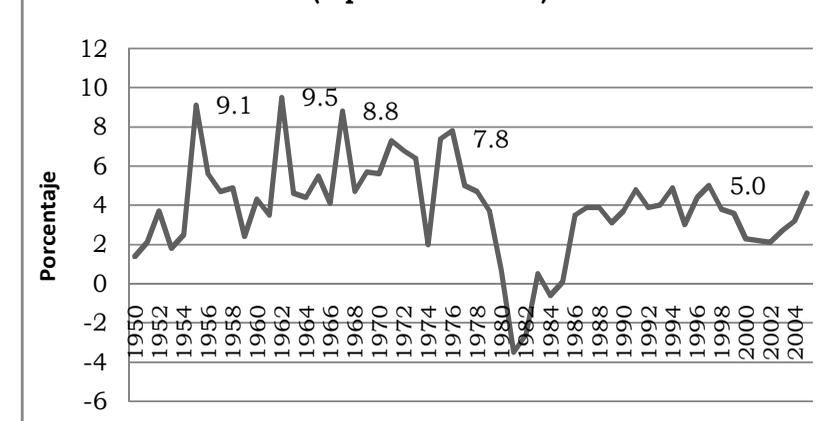
durante los últimos 25

años se pueden evaluar inicialmente observando el comportamiento del PIB. Éste, durante el período 1990-2013 mostró tasas de crecimiento positivas que varían entre 2.5% en 1990 y 6.3 en 2007 cuando se alcanza la tasa más alta del período, unos meses antes de que se iniciara el decrecimiento causado por la crisis financiera en el año 2008 (Ver Gráfica No. 1). Sin embargo, la evolución del PIB no vuelve en ese período a alcanzar los niveles que tuvo antes de la crisis económica de los ochenta (en las décadas de los sesentas y setentas) cuando el crecimiento anual del PIB superó casi siempre el 4.0% anual, llegando a superar en varias ocasiones el 8.0% (ver Gráfica No. 2).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del banco de Guatemala.

Gráfica No. 2
República de Guatemala
Variación del Producto Interno Bruto (PIB)
Período 1950-2007
(A precios de 1958)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

El comportamiento del PIB desde 1950 muestra que el proceso de transición entre una economía más cerrada y una abierta a la globalización tuvo consecuencias diferentes a las esperadas por quienes impulsaron la apertura económica. No hay duda de que las medidas económicas implementadas desde finales de los ochenta coadyuvaron, como veremos luego, a la estabilidad macroeconómica pero fueron insuficientes para generar un proceso sostenido de crecimiento económico, entre otras razones, porque como ocurrió en Guatemala ese esfuerzo no incluyó medidas que coadyuvaran a eliminar los rezagos de distinto tipo que se habían acumulado históricamente y que se reprodujeron intensamente con la represión y la violencia institucional vivida durante el conflicto armado interno.

En ese sentido, las medidas tendentes a la apertura económica tenían en su contra la deuda social acumulada que se expresaba en las deficiencias educativas, de salud, seguridad social, de provisión de servicios básicos (electricidad, agua potable), salarios justos; pero también los rezagos relacionados con la cultura política, que llevaban y llevan aún de la mano al país hacia el cumplimiento de políticas, programas y metas impulsados desde el exterior. De tal modo que los diferentes gobiernos se interesaron de manera especial por las reformas económicas que desde la perspectiva de la economía y la geopolítica mundial pretendían en última instancia poner los recursos nacionales a disposición del capital transnacional, y se interesaron marginalmente en la problemática social que requería además de instituciones democráticas fuertes, capaces de coadyuvar a la superación de la desigualdad, la discriminación y el racismo.

La idea de que el crecimiento económico terminaría por derramarse a toda la sociedad provocando por sí sólo los cambios necesarios fue entonces fuertemente difundida por las elites económicas, por la mayoría de gobernantes, las entidades encargadas de la gestión económica del Estado y por muchos de los economistas que se situaron a su lado y eclipsó la posibilidad de hacer transformaciones más profundas, más relacionadas con las características propias de la economía y la sociedad guatemalteca.

3.2 La evolución productiva y tercerización de la economía en cifras

Otra característica de la evolución del PIB que conviene tomar en cuenta en esta primera aproximación, es la evolución productiva. Durante el período 1990-2005, los registros del Banco de Guatemala (BANGUAT), relativos al año base 1958, establecen que la producción de bienes se redujo paulatinamente de 45.7% a 41.7%, a medida que se incrementaba la generación de servicios de 54.3 a 58.3%. Entre los bienes, las ramas con mayor

participación en el PIB eran la 'Agricultura, silvicultura, caza y pesca', cuya proporción varió de 25.9 a 22.8% en el período, así como la 'Industria manufacturera' que mostró en esta medición un descenso de 15.1 a 12.6%. Ramas como la de la 'Minería', mostraron siempre una escasa participación en el Producto. En la generación de servicios, los datos correspondientes al año base mencionado, registran un comportamiento distinto al anterior en el sentido de que sólo una rama económica (el Comercio al por mayor y menor), generó alrededor del 25.0% del PIB. El resto participó con proporciones mucho menores, aunque la rama de Transporte, almacenamiento y comunicaciones presentó una evolución más dinámica, aumentando su participación de 8.0% en el período 1990 a 12.1% en 2005 (Ver Cuadro No.1).

Cuadro No. 1
República de Guatemala
Producto interno bruto por ramas de actividad económica
Años 1980, 1990, 2000 y 2005
En millones de quetzales
A precios de 1958

CONCEPTO	1980	1990	2000	2005
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
A. Bienes	46.8	45.7	42.6	41.7
1.Agricultura, silvicultura, caza y pesca	24.8	25.9	22.8	22.8
2.Explotación de minas y canteras	0.5	0.3	0.5	0.5
3.Industria manufacturera	16.7	15.1	13.2	12.6
4.Construcción	3.2	2.0	1.9	1.5
5.Electricidad y agua	1.7	2.5	4.2	4.4
B. Servicios	53.2	54.3	57.4	58.3
6.Transporte, almacenamiento y común.	6.9	8.0	9.6	12.1
7.Comercio al por mayor y al por menor	27.0	24.1	24.6	24.7
8.Banca, seguros y bienes inmuebles	3.4	4.1	5.2	4.9
9.Propiedad de vivienda	4.4	5.1	4.6	4.6
10.Administración pública y defensa	5.2	7.0	7.6	6.0
11.Servicios privados	6.1	6.1	5.7	6.0

Fuente: Elaboración propia con base en información procesada por el Banco de Guatemala.

Aunque la evolución del PIB a precios de 1958 muestra una tendencia de crecimiento de la participación de los servicios y una caída de los bienes, la adopción de la nueva metodología para su cálculo que tomó como base de referencia el año 2001, registró una tendencia a la tercerización de la economía más pronunciada. De acuerdo con esta medición la participación de la rama de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca en el PIB total fue de sólo el 13.9% en 2001 y bajó paulatinamente hasta 13.6% en 2013 (Ver Cuadro No. 2). Y como era de esperarse frente a una disminución de la producción agrícola, la industria manufacturera mostraba una mayor participación en 2001 (19.7%) con una tendencia al decrecimiento (17.9%) en 2013, en favor de algunas de las ramas de servicios. Aquí, los servicios privados, en los que se incluyen servicios educativos, de salud humana y otros muestran una tendencia creciente y aumentaron su participación en el PIB de 15.5 a 16.0% entre 2001 y 2013. En cambio, el Comercio al por mayor y menor aparece en 2001 con una participación cercana al 13.0% que desciende a 11.5% en 2013. En la estructura que revela la actualización del sistema de cuentas nacionales, los servicios de Alquiler de vivienda tienen una participación en el PIB un poco superior al 10.0%. El rubro correspondiente a Transporte, almacenamiento y comunicaciones dobla en el período su participación en el PIB de 5.3 a 10.6%, impulsado sin duda por los requerimientos de la transformación productiva y el uso masivo de los servicios de telefonía móvil, fija e Internet. Las actividades relacionadas con el sector financiero, se desagregan con la nueva metodología y registran un comportamiento creciente entre 2001 y 2013, incrementándose de 2.6% a 5.2%, comportamiento que se puede asociar con el impulso que se le da en el período a las actividades financieras, las fusiones y adquisiciones orientadas a fortalecer la banca y las reformas a legislación financiera que en esta etapa tuvieron como propósito de fortalecer los controles sobre el sector.

Cuadro No. 2
República de Guatemala
Producto interno bruto por ramas de actividad económica
Años 2001 y 2013
En millones de quetzales
A precios de 2001

Concepto	2001	%	2013	%
Bienes	60,045.8	40.9	3,269.5	37.6
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	20,498.5	13.9	30,107.4	13.6
Explotación de minas y canteras	1,042.1	0.7	1,221.9	0.6
Industrias manufactureras	28,913.1	19.7	39,673.4	17.9
Suministro de electricidad y captación de agua	3,794.6	2.6	6,143.0	2.8
Construcción	5,797.6	3.9	6,123.8	2.8
Servicios	93,791.1	63.8	162,365.8	73.3
Comercio al por mayor y al por menor	18,936.7	12.9	25,572.1	11.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,827.1	5.3	23,559.6	10.6
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	3,781.9	2.6	11,471.7	5.2
Alquiler de vivienda	15,044.9	10.2	22,302.5	10.1
Servicios privados	22,801.8	15.5	35,574.3	16.0
Administración pública y defensa	10,861.5	7.4	17,876.7	8.1
(-) Serv. de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente -SIFMI-	3,429.6	2.3	10,017.8	4.5
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	11,107.6	7.6	15,991.2	7.2
Total	146,977.8	100.0	221,652.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

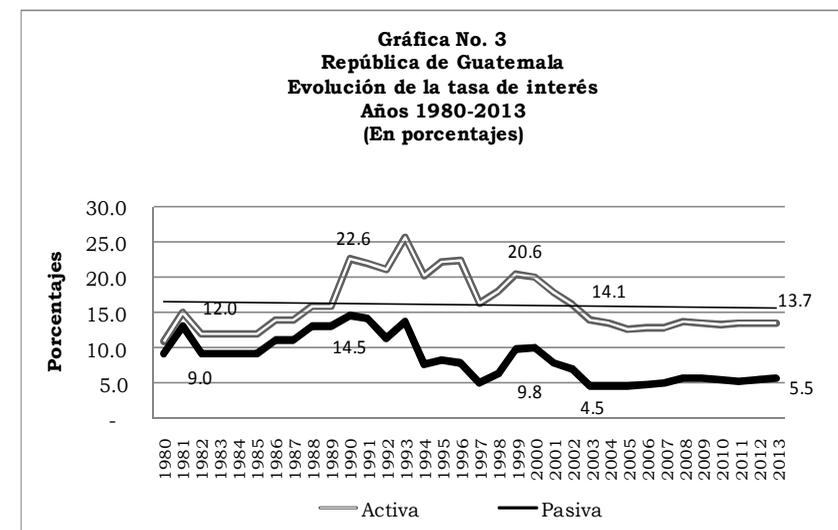
3.2 Las medidas económicas impulsan el sector financiero

Ese comportamiento cuantitativo obedeció a una serie de cambios relacionados con las políticas de apertura económica y claramente se puede describir un antes y un después de las medidas económicas relacionadas con el decálogo del consenso de Washington y otras de segunda generación. La política monetaria, cambiaria y crediticia cambió a finales del ochenta con el objetivo de lograr la estabilidad en el nivel general de precios: i) Se transitó de un tipo de cambio fijo a uno flexible; ii) se eliminó el listado de precios máximos (“tope”), para productos de básicos autorizado por el gobierno; y iii) se liberó la tasa de interés. En este caso el Banco de Guatemala (BANGUAT)

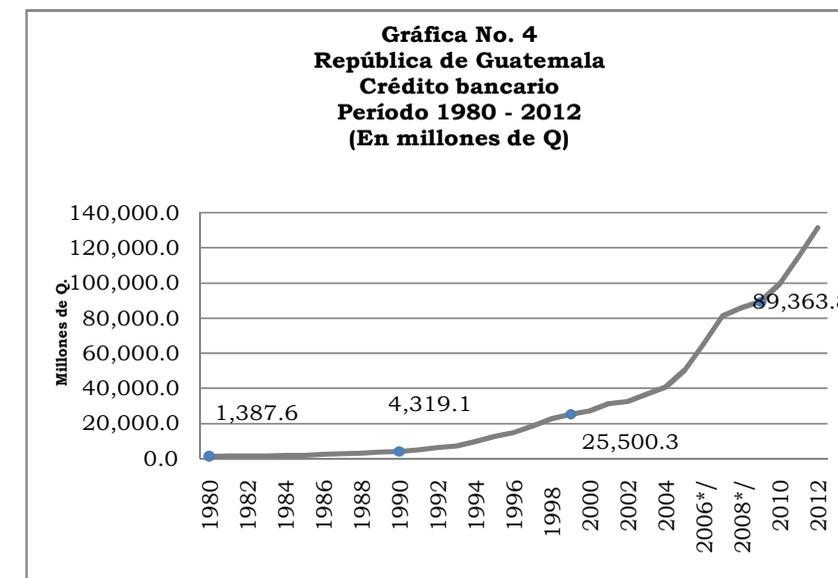
adoptó posteriormente diversos mecanismos para el control del nivel general de precios, estableciendo en 1990, por ejemplo, la utilización de las Operaciones de Mercado Abierto (OMA'S) como principal instrumento de política monetaria, así como el sistema de valores públicos utilizando los llamados Certificados Negociables Representativos de Inversión de Valores en Custodia (CENIVACUS), que tenían el propósito de recoger la liquidez que se generaba en el mercado amenazando con la devaluación del quetzal y las consecuencias de la inflación. De este modo el BANGUAT podía intervenir eventualmente en el mercado conteniendo el incremento del nivel general de precios que ese año especialmente se incrementaron como consecuencia de su liberación anterior. La inflación acumulada al terminar el año 1990 ascendió a 60.0%. Posteriormente, en 1993, con la reforma de la constitución, se eliminó la posibilidad que el BANGUAT tenía de financiar al Estado y sus instituciones autónomas y semiautónomas, elevando el endeudamiento contraído por medio de operaciones de mercado abierto.

La liberación del nivel general de precios impulsó sin embargo el crecimiento del sector financiero estimulado por los beneficios y el súbito incremento del margen de intermediación, pues entre 1989 y 1990 las tasas pasivas se incrementaron de 13.0 a 14.5% y las activas lo hicieron de 16.0 a 22.6%, haciendo crecer el margen de intermediación de 3.0% a 8.1%, proporción que aumentó gradualmente y que superó los dos dígitos entre 1993 y 2001 (ver Gráfica No. 3). A la par, el número de establecimientos bancarios aumentó de 20 a 32.0% en el lapso 1989-2000, y el número de agencias creció de 238 a 1,165, al extenderse la presencia de los bancos por todos los departamentos del país¹¹. Creció dinámicamente también el crédito bancario de 175.6% en el período 1980-1989 a 490.4% en el período 1990-1999 (Ver gráfica No. 4)

11.Registros de la Superintendencia de Bancos (SIB).



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Guatemala.



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

Hubo sin embargo, alrededor de esta apertura, una legislación financiera laxa con escasos controles que dio como resultado en los últimos años de la década de los noventa y los primeros del presente siglo una serie de problemas que se resolvieron con la intervención del Banco de Guatemala, quien debió intervenir para evitar la quiebra de las instituciones financieras o facilitar su liquidación.

La posibilidad que los bancos tenían de ser auxiliados por el banco central y los problemas de relativos a su supervisión, derivó en una dinámica que amparada por la legislación existente, permitió a bancos mal administrados mantenerse en el mercado, con el apoyo del Estado. A la vez, la falta de regulación de los créditos vinculados dejó la puerta abierta para su uso irracional, permitiendo el fraude y provocando problemas de insolvencia.

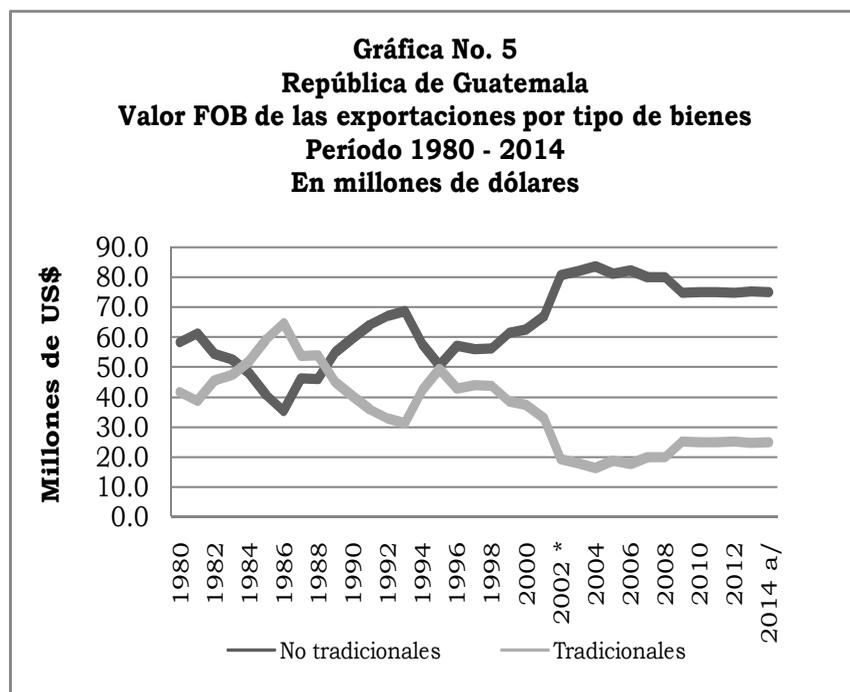
Adicionalmente, el sistema financiero en su conjunto no logró, a pesar de la apertura impulsada al inicio de la década de los noventa, realizar efectivamente su papel de intermediación canalizando el ahorro hacia el sector productivo.

Para hacer frente las deficiencias existentes en el sistema financiero, en 2002 se le dio un nuevo contenido a la legislación con la aprobación del Decreto 16-2002, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, el Decreto 17-2002, Ley Monetaria, el Decreto 18-2002, Ley de Supervisión Financiera y el Decreto 19-2002, Ley de Bancos y Grupos Financieros. Reforma orientada a: fortalecer y consolidar la solvencia, liquidez y eficiencia de las entidades bancarias; reducir el margen de intermediación financiera; proporcionar mayor capacidad de supervisión y sanción a la Superintendencia de Bancos, fortalecer la autonomía y capacidad financiera del banco central; y crear procedimientos ágiles y oportunos para el tratamiento y la liquidación de los bancos insolventes. La nueva legislación también procura evitar que se pongan en riesgo los recursos del Estado y que sea éste quien asuma el costo de la mala administración financiera.

Entre las reformas sobresalientes de esta legislación se encuentran la disposición de que el Banco de Guatemala otorgue créditos a los bancos del sistema, únicamente cuando presenten deficiencias temporales de liquidez, la supervisión consolidada de grupos financieros, la disposición de que los depósitos de las instituciones estatales sean colocados en el Banco de Guatemala, nuevas regulaciones para la creación de bancos y grupos financieros, el otorgamiento de préstamos, etc.

3.3 Una transformación productiva que mira hacia el mercado externo, relega a la agricultura de subsistencia y descuida la seguridad alimentaria

Ese proceso fue acompañado por una transformación productiva que a partir de la década de los noventa se orientó en el agro a la promoción de los llamados productos no tradicionales de exportación con el propósito de salir de la matriz de los monocultivos y diversificar la producción nacional. De tal modo que durante la década de los noventa el ingreso de divisas por exportaciones de productos no tradicionales superó al proveniente de productos tradicionales. Antes de los años noventa la proporción de productos tradicionales fluctuaba y era común que los ingresos por exportaciones de productos tradicionales como el café, el azúcar, el banano y el cardamomo, superarán a los provenientes de otros productos. Sin embargo a partir de 1989 con la promoción de la maquila textil y la agroindustria, cambia este comportamiento y desde entonces los ingresos por productos no tradicionales, supera a los tradicionales (Ver Gráfica No. 5).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

* A partir del año 2002 la información corresponde al Comercio General el cual incluye lo siguiente: comercio de Territorio Aduanero, comercio al amparo del Decreto 29-89 del Congreso de la República "Ley de incentivo a la actividad exportadora y de maquila", y comercio al amparo del Decreto 65-89 del Congreso de la República "Ley de Zonas Francas".

a/ Cifras preliminares.

La industrialización fue también impulsada por el proceso de urbanización, lo cual acrecentó el comercio y el transporte, y las comunicaciones, que como veremos, también fueron impulsadas por la privatización de las empresas del Estado y el crecimiento de la inversión extranjera directa. La agricultura, en cambio,

como resultado de ese proceso, pero también de los procesos de concentración de la riqueza y de la tierra que permanecieron durante el período, fue disminuyendo su participación en el PIB durante la década de los ochenta y los noventa, y a partir del presente siglo también fue afectada por el cambio climático. Así, el proceso de apertura, de estabilización macroeconómica fue acompañado por una menor participación de la actividad agrícola en el PIB, proceso que se ve claramente, como se dijo antes, con la adopción del nuevo sistema de cuentas nacionales.

Esta situación se ve claramente desde la perspectiva del financiamiento bancario. En 1989 el crédito otorgado a las actividades del sector primario (Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca) por el sistema bancario nacional representó el 16.1% del total, pero en el año 2000 ésta había bajado a 6.4%. Subió nuevamente en los primeros años de esa década, pero continuó su tendencia decreciente desde 2004 debido entre otros factores a las consecuencias de las tormentas tropicales y las sequías que aumentaron el riesgo del financiamiento en el agro, de tal modo que en el año 2011 el crédito bancario destinado al sector primario representó sólo el 4.2% del total. Por su parte, el crédito bancario destinado a las actividades industriales que en 1989 representaba el 28.0% del total, se redujo a 10.9% en el año 2000, mostró un comportamiento creciente en los tres años siguientes, y aunque se redujo posteriormente, creció de 11.9 a 17.0% entre 2005 y 2011. Un comportamiento similar se observó en el caso de la construcción, cuya participación en los préstamos del sistema bancario fue de 9.7% en 1989, bajó hasta 4.2% en el 2001, y mostró desde entonces hasta 2010, un comportamiento creciente (ver Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3
República de Guatemala
Préstamos concedidos por el sistema bancario
Participación porcentual por destino económico
Período 1989 - 2011

	1989	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultura, ganadería, alimentación, caza y pesca	16.1	14.5	6.4	10.0	10.6	11.3	8.6	6.4	6.4	5.0	4.9	5.0	4.8	4.2
Minería	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.4	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2
Industria	28.0	26.2	10.9	16.4	19.4	18.6	13.3	11.9	12.3	12.3	16.9	15.7	14.5	17.0
Construcción	9.6	7.1	5.6	4.2	2.8	3.7	6.0	9.5	11.6	11.9	10.3	10.5	10.5	8.6
Comercio	25.1	26.7	26.8	29.9	30.5	27.0	25.2	23.4	26.5	27.4	23.3	21.4	20.4	20.5
Transporte	0.6	0.4	1.0	1.3	1.1	1.2	0.7	1.9	1.7	1.3	1.1	0.8	1.3	1.6
Servicios	7.0	7.8	7.7	8.0	8.5	8.1	7.6	11.9	13.1	15.7	16.2	17.2	17.1	14.6
Consumo	7.6	12.8	21.8	15.3	11.2	12.6	19.6	20.0	19.7	21.2	24.6	24.7	28.0	28.4
Transferencias	5.7	4.2	16.1	14.5	15.4	16.4	15.7	12.4	2.6	1.4	1.8	3.8	2.6	3.8
Otros	0.0	0.2	3.6	0.4	0.4	1.0	3.4	2.3	5.8	3.7	0.6	0.6	0.8	0.9

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Bancos (SIB) y el Banco de Guatemala (BANGUAT).

Las actividades comerciales, de servicios y el consumo fueron las que más se beneficiaron del fortalecimiento del sector financiero a partir de la apertura económica. Hasta el 2007, el comercio fue favorecido con más de la cuarta parte del financiamiento prestado por el sistema bancario, pero son los servicios y el consumo los que muestran una tendencia creciente a lo largo del período.

Aunque la liberación de las tasas de interés, y en general, la modernización financiera, favorecieron el crecimiento del sector financiero, en los años noventa éste fortalecimiento se hizo a costa del encarecimiento del crédito, pero también de pérdidas de los ahorrantes ante las crisis bancarias que se dieron al final de la década de los noventa y principios de la siguiente. Por otra parte, los bancos también prefirieron invertir en operaciones de mercado abierto recursos que podrían haberse destinado a las actividades productivas, disminuyendo así los riesgos de la inversión. Esta manera de proceder explica también porque los recursos se

destinan preferentemente al consumo: porque se recuperan rápidamente, se otorgan en condiciones que son “ventajosas” para el sistema financiero (como en el caso de las tarjetas de crédito) y se traducen en mayores tasas de interés.

Otra cuestión es que en un contexto como el nuestro, la tasa de interés pasiva promedio generalmente se encuentra por debajo del ritmo inflacionario (no son reales positivas) y el margen de intermediación por encima del mismo.

En general, el fortalecimiento del mercado financiero con la liberación de las tasas de interés y el proceso de modernización que se inicia de los noventa, así como las modificaciones legislativas implementadas al iniciarse el presente siglo son insuficientes porque las decisiones de inversión se remiten a una serie de decisiones de los agentes privados que no encuentra su correlato con una política económica integral orientada por el Estado que rompa las inequidades que impiden el desarrollo económico-social. Desde entonces hasta ahora la política económica enfatiza más en la política monetaria, cambiaria y crediticia de corte monetarista que se nutre de la influencia política de Washington, de las ideas que surgen en los organismos internacionales de crédito, que muchas veces se repite y se transforma como dogma, pero que discurre a la par de políticas estatales, que bajo los mismos principios teóricos, parecen frenar el cambio político, económico y social que se requiere para propiciar mayores niveles de crecimiento económico y equidad social. Abordaremos esta cuestión en otros apartados dentro de este documento.

Las políticas económicas también enfatizaron durante ese período en la necesidad que el país tenía de integrarse a la economía mundial, en la producción para el comercio exterior y la generación de divisas necesarias para mantener la estabilidad macroeconómica, lo cual implicó el impulso de actividades económicas como la maquila textil, que atrajo capitales coreanos y estadounidenses;

así como la producción de productos agrícolas para la exportación, actividad que benefició a quienes tenían el capital necesario para cultivar o acopiar productos para la exportación; pero no se impulsó con igual interés la producción agrícola para el mercado interno ni la provisión de la tecnología, los insumos y el financiamiento que necesitaban los pequeños productores agrícolas para fortalecer sus negocios. Lejos de ello, la promoción del mercado como el mejor distribuidor de los recursos, y las dificultades existentes para fortalecer el poder tributario del Estado, limitaron la asistencia de éste a los pequeños agricultores y a la agricultura de subsistencia, especialmente durante la década de los noventa. Fue durante la primera década del presente siglo, tras comprobar que la liberación económica no había contribuido a reducir de manera significativa la pobreza y la pobreza extrema, que se retomó la discusión sobre la necesidad de introducir “compensadores sociales” y a partir del 2000, durante el gobierno de Alfonso Portillo, se instituyeron programas como el de fertilizantes, consistente en la entrega de fertilizantes a pequeños productores agrícolas residentes en comunidades con altos índices de pobreza, inseguridad alimentaria y vulnerabilidad ambiental, aunque con tierras para trabajar. Y si bien éste se combinó en ocasiones con la entrega de insumos, el programa no parece estar cumpliendo con el objetivo de elevar la productividad¹² porque no fue acompañado de la asistencia técnica y otras inversiones necesarias para la recuperación de tierras y el aumento de las capacidades de los productores, amenazados ahora como no había ocurrido antes por la sequía y las inundaciones que vienen con el cambio climático.

De acuerdo con algunas investigaciones, el sector agrícola es fundamental para el desarrollo en países de ingreso bajo, con importantes niveles de población empleada en agricultura. Una política extensamente difundida en las últimas décadas del Siglo

¹² Ver Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), Universidad Rafael Landívar (URL) y Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), “Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)”. Guatemala, enero de 2013.

XX dice un informe de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), era gravar fuertemente la agricultura o intentar reducir sus precios con relación a la de los otros sectores para extraer mayores excedentes y lograr que ésta contribuyera por esa vía al crecimiento del resto de sectores económicos (la industria, por ejemplo). Sin embargo, refiriéndose a las políticas sectoriales, macroeconómicas, fiscales y de comercio exterior, el texto señala “Dichas políticas van en contra de sus propios objetivos, ya que reducen el crecimiento y los excedentes en la agricultura y aumentan los problemas de pobreza de la sociedad. (...) Un estudio comparativo internacional realizado por Krueger, Schiff, Valdés y otros, demuestra que existe una fuerte relación negativa entre la política de gravar la agricultura (a través de medidas tanto explícitas como implícitas) y la tasa global de crecimiento de la economía”¹³.

Se puede decir que en Guatemala, las políticas orientadas al logro de la estabilidad macroeconómica, a la promoción de las exportaciones o el desarrollo industrial, relegaron el impulso de la producción agrícola como medio para el fortalecimiento del mercado interno. Y aunque la Población Económicamente Activa dedicada a las actividades agrícolas representaba el 50.0% de la población ocupada en 1989, las políticas económicas sectoriales no se propusieron un fortalecimiento del agro, sino el desarrollo otras actividades “modernas” que absorbieran la mano excesiva de las áreas rurales, lo cual derivó en el crecimiento de la ocupación informal en comercio y los servicios, pues tampoco se proveyó a la PEA de la educación y las herramientas técnicas para insertarse en otro tipo de actividades productivas. El mercado, por supuesto potenció las actividades económicas más rentables y menos riesgosas, en tanto la agricultura, pero especialmente la de subsistencia quedaba más propensa a la vulnerabilidad ocasionada por el modelo de acumulación y el cambio climático.

¹³ Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Política de Desarrollo Agrícola, Conceptos y Principios. Pg. 7. Roma 2004. Edición electrónica en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5673s/y5673s00.pdf>

Junto a la producción de no tradicionales y otros de exportación, el desarrollo agrícola, sujeto sólo a las tendencias del mercado, siguió en los últimos años la senda de los agronegocios para la exportación, como el cultivo de palma africana, cuya superficie cultivada se incrementó de un 270.0% entre 2003 y 2013, alcanzando en este último año las 115,000 hectáreas. Crecimientos importantes aunque menores experimentó también la superficie cultivada de café (35.8%), caña de azúcar (38.8%), cardamomo (76.4%) y hule (154.0%)¹⁴. La Encuesta Nacional Agropecuaria 2013, que se circunscribió a la investigación de cuatro cultivos anuales (maíz, el frijol negro, el arroz en granza y la papa), y cinco permanentes (café, caña de azúcar, cardamomo, hule y palma africana), reveló que entre 2003 y 2013 la superficie cultivada de los primeros disminuyó en 525,567 hectáreas, en tanto que la de los cultivos permanentes se incrementó 413,477 hectáreas en ese período (un 40.0%)¹⁵.

De acuerdo con algunos estudios esta tendencia contribuyó a incrementar el ingreso de divisas por exportaciones y creó algunos empleos, pero tuvo efectos negativos para las comunidades asentadas en las zonas donde se encuentra estos cultivos, pues éstas dejaron de cultivar sus terrenos para arrendarlos, lo cual supone el abandono de la agricultura de autoconsumo, el despojo de sus medios de producción, pues en 20 o más años cuando sus terrenos les sean devueltos serán inservibles por el desgaste que sufrirán los suelos. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la política gubernamental orientada a extender el cultivo de palma africana se opone a la política nacional de seguridad alimentaria, pues implica la reducción del cultivo de granos básicos y más dependencia de las importaciones¹⁶, esto además cuestiona el principio de sostenibilidad alimentaria contenido en la

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional Agropecuaria 2013 (ENA 2013). Pgs. 19-22. Guatemala, abril de 2014.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos –CIIDH- y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), El Programa de Palma Africana como Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala. Guatemala, enero de 2011.

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que expresa: “La seguridad alimentaria y nutricional debe basarse en modelos productivos sostenibles, que respeten la diversidad cultural y protejan los recursos naturales. La sostenibilidad se garantizará mediante las normas e instituciones necesarias y se le dotará de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios”¹⁷.

Una de las cuestiones que limitaron el desarrollo económico en el período 1990 – 2012, fue la adopción de políticas económicas que buscaban la apertura en el contexto de la globalización del capital, que fueron concebidas para otros espacios económicos y que no eran funcionales a la existencia en el país de la economía de subsistencia que continuó realizándose al margen de las principales políticas estatales de desarrollo que respondieron más a la demanda de poderosos agentes económicos nacionales e internacionales que a las características y necesidades económico sociales de los micro y pequeños campesinos, y de las necesidades que en general tenían los pequeños productores en distintas ramas de la actividad económica.

“Insertarse en la economía mundial”, dejando el desarrollo económico a las fuerzas del mercado, implicó costos que reprodujeron las desigualdades estructurales porque aunque las políticas económicas y las leyes que las sustentan se concibieron como dotadas por sí solas de elementos que pretendían un trato justo e igualitario para los distintos agentes económicos, es obvio que en el mercado, los mayores beneficios son para quienes tienen los mayores recursos económicos y que la acumulación de éstos da más poder a unos sobre los otros, porque al final tanto las políticas como las leyes tienen un contenido que no sólo conlleva aspectos relacionados con la normatividad social y las cuestiones social y culturalmente aceptadas, sino también la visión de los poderosos, la perspectiva de quienes ejercen el poder real, de quienes logran hacer oír su voz en los espacios en donde se toman las decisiones políticas.

¹⁷ Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Pg. 19. Guatemala, agosto de 2014. Edición electrónica en: http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley_de-SAN.pdf

4. La promoción de la inversión extranjera, otro elemento central de la política económica

4.1 Atracción y evolución de la maquila textil: primer paso para el desarrollo del sector con salario mínimo y difíciles condiciones laborales

Es cierto también que el crecimiento económico está relacionado con un mayor nivel de inversiones, y la idea de que el Estado debía apartarse de las actividades productivas e incluso las educativas como propusieron algunos analistas económicos, beneficiaría más a quienes en ese momento de la Historia en el que nos encontró el proceso de globalización del capital, contaban con más recursos, mejores condiciones de desarrollo (científico – tecnológico) y, por tanto, más poder político y económico, para orientar el proceso, porque además ese proceso respondía a las necesidades económicas de quienes se encontraban en esa situación, a quienes impulsaban el cambio en el modelo de acumulación y concebían la economía simplemente como “economía de mercado” o al mercado como el eje económico y social del desarrollo, porque en ese momento sus economías requerían de la ampliación de los mercados de bienes, servicios y laborales.

De ahí que las políticas consensuadas en Washington respondían a los intereses de quienes buscaran afanosamente la apertura de los mercados, que implicaba también la posibilidad eliminar las barreras directas e indirectas impuestas a la inversión extranjera directa en los distintos países, lo cual suponía para éstos la realización de actividades económicas que interesaban al capital transnacional y al desarrollo de los países económicamente poderosos, así como aquellas que representaban mayores daños al medio ambiente y mayores costos de producción por las limitaciones o prohibiciones impuestas para su instalación en los países del norte. En otras palabras, la opción por la atracción de la inversión extranjera en los países del sur no sólo significaba la disponibilidad de otras fuentes de capital y de empleo sino también la disposición de estos países a privilegiar

la realización de actividades económicas que potenciarían el proceso de globalización del capital y que no necesariamente contribuirían a satisfacer las necesidades básicas de su población ni a potenciar procesos de investigación y desarrollo propios capaces de contribuir al desarrollo o fortalecimiento de una cultura económica también propia, potenciadora de la vida, dignificadora del trabajo y la libertad de las personas.

En ese contexto la inversión extranjera directa en Guatemala siguió la matriz de las actividades productivas globalizadas. Inicialmente, en 1989, se promulgó la Ley de Fomento a la Actividad Exportadora y de Maquila, por medio de la cual se otorgaban beneficios fiscales a los exportadores y a la actividad maquiladora lo que no solamente contribuyó al crecimiento de las exportaciones, sino también la entrada de capitales de origen estadounidense y coreano destinados a la maquila textil, lo cual contribuyó al crecimiento de esta actividad en el país. Desde entonces la maquila de prendas de vestir tuvo un comportamiento creciente y en 2004, antes de que llegara a su fin el



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Banco de Guatemala.

* A partir del año 2002 la información corresponde al Comercio General el cual incluye lo siguiente: comercio de Territorio Aduanero, comercio al amparo del Decreto 29-89 del Congreso de la República “Ley de incentivo a la actividad exportadora y de maquila”, y comercio al amparo del Decreto 65-89 del Congreso de la República “Ley de Zonas Francas”.

P/ Cifras preliminares.

denominado Acuerdo Multifibras de la Organización Mundial del Comercio, por el que se fijaban las cuotas a la exportación de textiles y vestuario, el valor FOB exportado por la industria de vestuario, alcanzó el 32.2% del total exportado por el país, momento a partir del cual ésta empezó a declinar hasta representar el 11.7% del valor total en el año 2011. Mostrando en los dos años posteriores una leve recuperación (Ver Gráfica No. 6).

Ese comportamiento, trajo consigo el crecimiento del empleo en la industria de la confección, cuyo número de trabajadores se incrementó de 60,800 personas en 1996 a 111,200 en el año 2004, la mayoría de las cuales eran mujeres jóvenes con disposición para trabajar muchas horas ganando el salario mínimo pagado en las maquiladoras o menos. Sin embargo, tras el término del Acuerdo Multifibras, hubo un éxodo de estas inversiones hacia Honduras y Nicaragua que ofrecen costos laborales más bajos a los existentes en Guatemala. Como resultado de ello, el número de empleos en la industria de vestuario se redujo a 49,100 en 2009, aunque se elevó en los dos años posteriores a 59,0000.

Puede decirse en este sentido que la maquila textil impulsó el desarrollo de la industria de confección y textil en el país, dejando a los productores conocimientos sobre la producción y el mercado de insumos, bienes y servicios relacionados con esta actividad, sin embargo, aunque el desarrollo de la industria de vestuario y textiles contribuyó a la generación de empleos, el crecimiento de éstos dentro del proceso de globalización del capital, se da a costa de bajas retribuciones salariales y en muchos casos, como ocurre en Guatemala, en condiciones laborales precarias.

Estimaciones realizadas por varios analistas indicaban que entre 1996 y 1997 el costo medio laboral por hora en la maquila guatemalteca oscilaba entre 0.85 y 0.95 centavos de dólar.¹⁸ Pero

¹⁸ Organización Internacional del trabajo (OIT), La industria de la maquila en Centroamérica. Pg. 13. Guatemala, 1997. Edición electrónica: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/spanish/maquila/capi-2.pdf>

en general, la industria textil se reprodujo en el país a partir del ofrecimiento de mano de obra barata femenina, constituyendo esta idea parte de una política salarial que encontró sustento en una política económica, y también en una normatividad social que a su vez influyó en la permisividad que ha habido para la violación de los derechos de la mujeres y de los derechos laborales en el país. La política comercial y salarial que buscaba atraer inversión extranjera hacia la industria textil con el ofrecimiento de menores costos laborales, se terminó de institucionalizar en 2009, cuatro años después de que llegara a su término el denominado Acuerdo Multifibras, cuando el gobierno de Álvaro Colom dispuso establecer una diferencia injustificada entre el salario mínimo pagado a las actividades exportadoras y de maquila y el pagado en el resto de las actividades económicas. En 2008 el gobierno dispuso elevar el salario mínimo agrícola (Q.48.5 diarios) y el pagado a la industria maquiladora (Q. 47.75 diarios) sobre el pagado al resto de actividades no agrícolas (Q.47.0), sin embargo a partir de 2009 se instituyó el pago de un salario mínimo inferior al resto de actividades económicas, diferencia que se ha ido incrementando y que en 2014 ascendió a Q. 5.06 diarios.

Con una política en dónde el énfasis se puso en la atracción de inversiones a partir del ofrecimiento de “mano de obra barata” y en las inversiones mismas, las condiciones laborales de las y los trabajadores de la industria de vestuario y textiles fueron las mínimas necesarias para reproducir el capital y la fuerza de trabajo. Durante el período de expansión de la maquila textil hubo siempre muchas denuncias respecto a las condiciones en que las operarias y operarios realizaban su trabajo. Varios estudios refieren la existencia de situaciones de maltrato verbal y físico, acoso sexual, así como un régimen laboral que incluía tiempos estrictos o prohibición para ir al baño, el despido de las mujeres embarazadas, la falta de afiliación a la seguridad social y salarios inferiores al mínimo. Un estudio realizado en 2003 para el que

se entrevistó a 50 mujeres trabajadoras de maquilas situadas en los departamentos de Guatemala y Chimaltenango se encontró que el 38.8% de las entrevistadas había experimentado maltrato verbal, el 30.6% dijo que su trabajo había sido descalificado, el 18.4% fue maltratada físicamente, el 14.8% fue hostigada por sus compañeros y el 16.3% fue víctima de acoso sexual¹⁹. En un estudio más reciente sobre la industria de vestuario y textiles, realizado en el año 2010, denominado “Barriga llena no cree en hambre ajena” indica que en la industria textil (“maquila”), “la mujer embarazada es prohibida, es castigada, es difamada, es perseguida”, que en la misma “hay políticas de no contratación de las mujeres embarazadas” y que en varios casos las mujeres embarazadas han experimentado “sangrados y lesiones recurrentes por las malas condiciones del trabajo; abortos ocurridos en los baños o entre la maquinaria por impedirles darse auto atención o acudir a la atención médica pre-natal”²⁰. Indica el mismo estudio que la industria textil y en la agroindustria las empresas generalmente incumplen con la legislación laboral relativa a la seguridad social y que en algunos casos se llega al extremo de cobrar la cuota del IGSS y a la vez descontar el día de trabajo a quienes asisten a la consulta médica en el mismo²¹.

Tras el fin del convenio de cuotas otorgadas a la maquila textil y en general a la industria de la confección, el crecimiento del sector se revirtió, pues se redujeron las ventas al exterior al hacerse imposible una reproducción mayor basada en los bajos costos laborales.

¹⁹ Cizel Zea, Luisa María Charnud y Beatriz Hernández. Una mirada sobre los problemas de salud en las mujeres asociadas al trabajo. Estudio de caso de la industria maquiladora en Guatemala y la agroindustria en Chimaltenango. Informe final. Guatemala, febrero de 2004.

²⁰ Tania Palencia Prado, Barriga llena no cree en hambre ajena. Pg. 13. Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, Guatemala, octubre de 2010.

²¹ Ibidem.

4.1 El proceso de privatización, de los precios subsidiados al oligopolio rentista

4.2.1 Argumentos detrás del proceso de privatización

Como ya se mencionó, lo que hoy conocemos como el Consenso de Washington, entre sus planteamientos se inclinaba por una disciplina fiscal que se basara más en el control del gasto público que en un aumento de los ingresos, lo cual podía lograrse reduciendo drásticamente los subsidios y privatizando las empresas del Estado no sólo porque muchas de éstas generaban pérdidas que se reflejaban en un aumento del déficit fiscal sino porque la postura teórico-política desde la cual se reproducían estas recomendaciones sostenía la idea de que el Estado debía de intervenir lo menos posible en el mercado o no hacerlo, dejándolo en libertad de hacer lo propio. Entre los liberales no se hablaba entonces claramente de la transnacionalización del capital, del interés de los grandes capitalistas en ampliar el mercado borrando las fronteras nacionales ni del tránsito del sistema económico hacia la flexibilidad productiva. No se hablaba de la apuesta por mayores márgenes de rentabilidad ni de las relaciones de poder y de los intereses nacionales y transnacionales implícitos en esos planteamientos.

Otro de los argumentos para privatizar las empresas del Estado era desmonopolizar las actividades desarrolladas por las mismas, lo que significaba para el capital transnacional la posibilidad de expandir su mercado y su poder a partir de la inversión directa en aquellas actividades económicas que por su naturaleza tenían para los estados también un componente estratégico (Generación energética, comunicaciones, transporte y otras).

En Guatemala, como parte de esa estrategia de globalización del capital, las presiones para privatizar las empresas del Estado se habían venido dando desde la década de los ochenta. Después

de cuestionada venta de la Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA), realizada en 1989 por el gobierno de Vinicio Cerezo, diferentes organizaciones del sector privado se aliaron para criticar el desempeño del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), de Corfina y de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL). Desde espacios académicos como el Centro de Estudios Económico Sociales (CEES), fundado por Manuel Ayau Cordón y el Centro de Estudios Nacionales (CIEN), exponentes del pensamiento liberal en el país, influenciados por los planteamientos teóricos desarrollados en Estados Unidos y Europa, afines a las ideas de quienes integraban la Sociedad Mont Perelín y de Milton Fridman, se empezaron a desarrollar planteamientos orientados a reducir la intervención del Estado en la actividad económica y proponer la privatización de las empresas públicas.

En 1989, en un artículo denominado “La privatización: una oportunidad”, Juan F. Bendfelt, escribiendo para el CEES decía: “privatización de las empresas del estado lograría resolver, no solamente el problema fiscal del estado agotado, sino también la eliminación de las barreras y obstáculos que han impedido el progreso y la incorporación de nuestra economía al gran mercado mundial. El verdadero costo del sector paraestatal no es el coste contable que registra las pérdidas, las transferencias, el despilfarro, la corrupción, las altas tarifas, y la ineficiencia crónica. Su costo son las oportunidades perdidas, el progreso que no ha llegado, lo que podríamos ser y no somos.” Se quería con estas expresiones fortalecer la idea de que privatizar lo público beneficiaría a todos por igual pues daría como resultado el rompimiento de los monopolios, un mayor desarrollo de las actividades económicas realizadas hasta entonces por el Estado y costos sociales menores, todo ello sustentado por la idea de que en todos los casos el sector privado es más eficiente que el público, incluso en las tareas educativas, pues proponían romper con el monopolio de la educación pública, que no era tal, ya que incluso entonces existían muchas instituciones privadas dentro

de la oferta educativa del país. Había más bien un rechazo a la educación conducida por el Estado, por lo que implicaba en términos de conocimientos distintos a aquellos que el sector privado consideraba deseables. Era también una discusión por el poder y la rentabilidad que la retirada del Estado significaba para la empresa privada.

El proceso de privatización se llevó a cabo introduciendo modificaciones a la legislación relacionada para homologar esa normativa con los requerimientos del libre mercado en el marco de la globalización del capital y atraer inversión extranjera directa al país. Con este propósito se emitió el Decreto No. 93-96, Ley General de Electricidad, el Decreto No. 94-96, Ley General de Telecomunicaciones, y más tarde, en 1998, se aprobó el Decreto 9-98, Ley de Inversión Extranjera que buscaba también reunir en un solo instrumento legal todas las disposiciones relativas a la misma y crear un régimen favorable a la inversión extranjera que posibilitara “la transferencia de tecnología, de generación de empleo, de promoción del proceso de crecimiento y diversificación de la economía del país, para el desarrollo de todos los sectores productivos y el fortalecimiento de la inversión nacional”.

Estos planteamientos y otros se nutrían de las ideas “consensuadas” en Washington, pero también de los provenientes de la Sociedad Mont Perelín, recreados por el CEES y el CIEN, así como del deseo que los empresarios nacionales tenían de conjurar el poder de los militares y la corrupción existente en el Estado. Sin embargo, el proceso de privatización sólo fue posible en Guatemala en las postrimerías de la negociación de la paz, cuando asumió la presidencia en 1996, Álvaro Arzú Irigoyen, postulado por el Partido de Avanzada Nacional (PAN), que representaba los intereses del empresariado nacional. Así, el denominado proceso de desincorporación de los bienes del Estado incluyó a los sectores de energía eléctrica (venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala, creación y venta de las empresas distribuidoras de

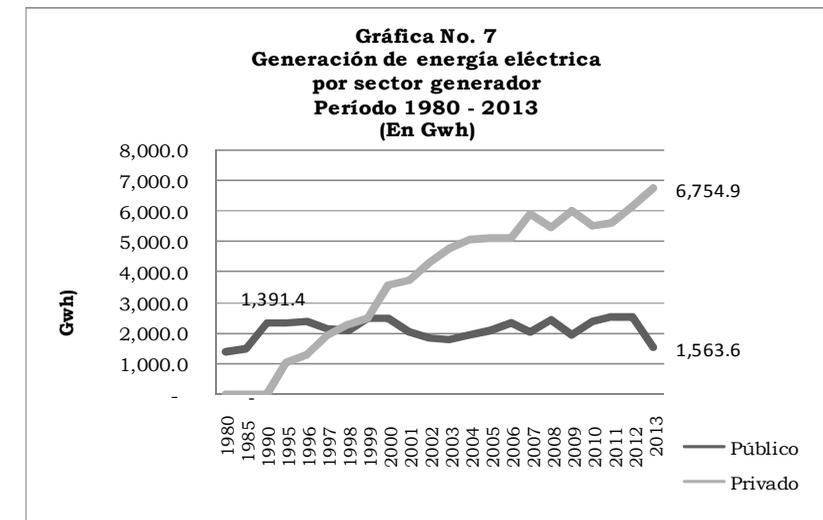
Oriente y Occidente, venta de la Planta de Generación La Laguna y la Turbina Steward & Stevenson), telecomunicaciones (venta de la Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala -TELGUA- y transferencia de la administración de correos y telégrafos), de transporte ferroviario (contrato de usufructo por 50 años de Ferrocarriles de Guatemala -FEGUA-), bancario (transformación en empresa de capital mixto del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-) y agrícola (venta de bienes del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola -INDECA- y arrendamiento por 5 años prorrogables de la Procesadora de Lácteos (PROLAC)²² .

4.2.2 El proceso de privatización de la distribución de energía eléctrica

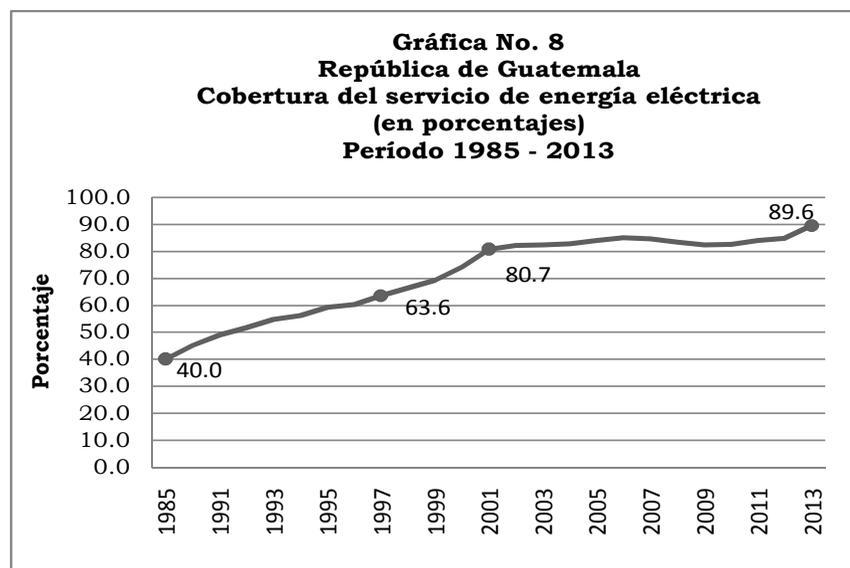
El llamado proceso de desincorporación de los bienes del Estado incluyó la privatización, en julio de 1998, de la distribución de la energía eléctrica, con la venta del 80.0% de las acciones de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA), que opera en los departamentos de Guatemala, Escuintla y Sacatepéquez a la Empresa española Iberdrola quien años más tarde (en 2010), junto a Teco Energy de Portugal, vendieron su participación en la misma, a la empresa colombiana Empresas Públicas de Medellín. El resto permanece en manos del Estado de Guatemala y de varios accionistas minoritarios. Ese mismo año se completó la privatización del servicio de distribución de energía eléctrica al vender la parte del mismo que estaba a cargo del Instituto Nacional de Electrificación (INDE). Para hacer esta negociación se habían creado en 1997 las empresas Distribuidora de Electricidad de Oriente S.A. (DEORSA) y Distribuidora de Electricidad de Occidente (DEOCSA), que fueron otorgadas por medio de un proceso de licitación pública a Unión Fenosa de España, quien posteriormente, en 2011, la vendió al Fondo Británico de Inversiones ACTIS que posee actualmente más del 90.0% de las acciones.

22 Mara Luz Polanco, La Privatización: sus implicaciones socioeconómicas y su impacto en la economía familiar. Revista Presencia No. 39, Sep-Dic 2000. Departamento de Estudio de Problemas Nacionales (DEPN), Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Guatemala, 2000.

La privatización de la distribución de energía eléctrica deja al Estado a cargo de las tareas de transmisión y generación administradas por el INDE. A la vez, la Ley General de Electricidad permite la creación del Mercado Mayorista y diversificación de los oferentes a partir de la libre instalación de centrales generadoras privadas, a las que se suman hoy varias empresas municipales. Como consecuencia, la capacidad instalada para la producción neta de energía eléctrica se elevó de 4,082.2 Gwh en 1997 a 8,318 Gwh en 2013 y la participación del sector privado en la misma durante ese período pasó de 47.2 a 81.2% (ver Gráfica No. 7), pues creció también rápidamente el número de centrales eléctricas privadas. Asimismo, el índice de cobertura medido por el número de viviendas electrificadas se incrementó de 63.6% en 1997 a 89.6% en 2013 (ver Gráfica No. 8). Sin embargo, la evolución de la cobertura, muestra que ésta se incrementó más rápidamente en los 12 años que transcurrieron entre 1985 y 1997 (59.1%) y fue más lenta en los 15 años posteriores al proceso de privatización existentes entre 1998 y 2013 (34.8%).



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE).



Fuente: CEPAL y Ministerio de Energía y Minas (MEM).

Ese comportamiento estuvo influenciado por las dificultades para avanzar en la electrificación de las áreas rurales, pero también por la imposibilidad que las familias de más escasos recursos tienen para pagar las tarifas de energía eléctrica. De ahí que la electrificación residencial se hiciera más lenta al hacer falta una quinta parte de las viviendas por electrificar. En 2013 la mayor parte de la población sin acceso a la energía eléctrica se encontraba en los departamentos de Alta Verapaz (43.5%), Baja Verapaz (77.5%), dos departamentos ubicados al Norte del país con importantes proporciones de población indígena y pobreza extrema. Otro departamento con menor índice de electrificación es Petén (63.4%), en donde también existen dificultades para ampliar las redes de transmisión.²³

²³ La incidencia de la pobreza extrema en los departamentos de Alta y Baja Verapaz era en 2011 de 37.7 y 23.6%, respectivamente. Asimismo, pobreza general afectaba al 78.2 y 64.0% de los pobladores en uno y otro departamento. En Petén, la pobreza extrema ascendía a 16.3% y la pobreza general a 65.7%.

La privatización de la distribución y generación de energía eléctrica tenían la intención de fortalecer las finanzas públicas, afectada supuestamente por las tarifas subsidiadas que el Estado cobraba a los usuarios. Sin embargo, el ajuste de precios que se dio tras la privatización de la energía eléctrica y la creación de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), en 1998, significó un ajuste para equiparar las tarifas existentes con los precios de mercado establecidos por el nuevo sistema de compra-venta de energía de tal modo que éstas se incrementaron un 68.4.0% entre 1997 y 1999. comportamiento que en julio de 1999 obligó al Estado a otorgar un subsidio a los usuarios residenciales de las distribuidoras (EGSSA, DEOCSA Y DEORSA) que consumían menos de 300 kilovatios al mes y que entonces representaban un 92.0% de los mismos. La aplicación de éste se ha ido modificando con el tiempo y actualmente se otorga con las siguientes características:

Cuadro No. 4
República de Guatemala
Energía eléctrica
Estructura de la tarifa social en enero de 2014
(En quetzales)

Consumo	Tarifa	Usuarios beneficiados
Hasta 50 KWh/mes	0.5	42%
51 a 100 KWh/mes	0.75	27%
101 a 300 KWh/mes	1.85 por los primeros 100 KWh/mes consumidos	25%

Fuente: Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), Ajuste tarifario trimestral período febrero - abril 2014. Boletín de prensa, Guatemala 31 de enero de 2014.

Cuadro No. 5
República de Guatemala
Tarifas de la energía eléctrica
Q por kwh mes
2002 - 2012

Período	Tarifa No social		
	EGSSA	DEOCSA	DEORSA
Nov. 2002 - Feb 03	1.25	0.94	0.9472
Agt - Oct. 2012	1.697701	1.951109	1.951109
% de crecimiento	35.8	107.6	106.0
Período	Tarifa social		
	EGSSA	DEOCSA	DEORSA
Nov. 2002 - Feb 03	0.5911	0.5915	0.5911
Agt - Oct. 2012	1.637912	2.176536	2.079594
% de crecimiento	177.1	268.0	251.8

Fuente: Boletines de la Comisión de Energía Eléctrica (CNEE).

y las de DEOCSA y DEORSA se incrementaron 268.0 y 251.8% en ese período, pues los costos por el servicio en las áreas rurales es mayor. En cambio, la tarifa no social de EEGSA se incrementó 35.8% entre agosto de 2002 y noviembre de 2012, y la correspondiente a DEOCSA y DEORSA 107.6 y 106.0%, respectivamente (ver Cuadro No. 5).

Desde que se creó la tarifa social en 1999 hasta 2013, el INDE ha destinado a su financiamiento Q. 8.2 miles de millones y algunos estudios refieren que el costo de oportunidad fue alto por cuanto esos recursos habrían permitido avanzar más rápidamente en el proceso de electrificación rural que la institución tiene a su cargo. Sin embargo, la electrificación residencial y los niveles de consumo de energía eléctrica están limitados por la capacidad de pago de las familias y posiblemente muchas familias no hubieran podido acceder al servicio de energía eléctrica sin el subsidio financiado por el INDE. Actualmente se debate sobre la estrechez financiera del INDE, pero ésta también se relaciona con el hecho de que tras la construcción

Las tarifas de la energía eléctrica ahora varían de acuerdo con los precios de mercado y son afectadas, por ejemplo, por el precio de los combustibles, conservando siempre una tendencia creciente. Durante el período de agosto de 2002 a noviembre de 2012 el precio de la tarifa social del servicio prestado por EEGSA creció 177.1%,

de la Hidroeléctrica de Chixoy y las ideas que impulsaron el proceso de privatización, la institución ya no invirtió en nuevos proyectos de generación de energía. Las políticas neoliberales, las ideas que fortalecieron la creación del mercado energético, tuvieron aquí un efecto por el cual el INDE se autoexcluyó de las inversiones en generación de energía eléctrica que pudieron haber contribuido a bajar los costos y el precio.

4.3.3 La privatización de las telecomunicaciones, incremento de precios y nuevas necesidades

El proceso de privatización incluyó la venta de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL/TELGUA), encargada hasta entonces de los servicios de telefonía, a la empresa Luca S.A. de capital centroamericano, quien poco tiempo después vendió el 84.0% de la empresa a Telmex de México hoy propiedad de América Móvil de Carlos Slim.

Por supuesto, el proceso de privatización influyó sólo marginalmente en el comportamiento del déficit fiscal, pues aunque la relación entre el déficit y el PIB que había decrecido a inicios de la década de los noventa, empezó a ensancharse en 1996 y se contuvo a inicios de los años 2000, mostró una tendencia creciente, especialmente a partir de la crisis económica mundial que se intensificó en 2008. En cambio, la privatización de las comunicaciones y de la energía eléctrica que abrieron la puerta a la inversión extranjera en esas actividades en el mercado globalizado, fue seguida por el crecimiento de las empresas del sector y la diversificación de los servicios prestados. En la prestación de servicios de comunicaciones se transitó del monopolio estatal a la constitución de un oligopolio dentro del que actualmente sobresalen las transnacionales América Móvil, con la marca claro que en Guatemala se prestan por medio de Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA); Millicon de Luxemburgo y su socio Miffin Associates Corp. que operan en el país con COMCEL (Tigo Guatemala); y Telefónica Movistar de España que opera en Guatemala por medio de Movistar Guatemala.

Como resultado de ese proceso, entre 1997 y 2010, el número de líneas fijas en el país creció de 429,712 en 1997 a 1,498,604 en 2010, y el número de líneas móviles pasó de 496,906 a 19,566,594 con lo cual en el período posterior a la privatización hasta 2010 hubo un crecimiento del número de líneas telefónicas del 3,861.6% y el número de líneas por cada 100 habitantes subió de 4.7 a

Cuadro No. 6
República de Guatemala
Líneas telefónicas instaladas por cada 100 habitantes
Período 1990-2010

Año	No. de líneas fijas	No. de líneas móviles	Número total de líneas	Número de habitantes	Teléfonos por cada 100 habitantes
1990	190,218	293	190,511	8,907,618	2.1
1992	214,409	2,411	216,820	9,331,182	2.3
1994	245,094	10,462	255,556	9,774,512	2.6
1996	358,035	43,421	401,456	10,235,994	3.9
1997	429,712	64,194	493,906	10,471,235	4.7
1998	533,408	111,445	644,853	10,712,516	6.0
1999	598,932	338,490	937,422	10,962,888	8.6
2000	676,631	856,831	1,533,462	11,225,403	13.7
2001	756,085	1,146,423	1,902,508	11,503,653	16.5
2002	845,968	1,577,085	2,423,053	11,791,136	20.5
2003	944,140	2,034,777	2,978,917	12,087,014	24.6
2004	1,132,121	3,168,256	4,300,377	12,390,451	34.7
2005	1,248,161	4,510,067	5,758,228	12,700,611	45.3
2006	1,354,926	7,178,745	8,533,671	13,018,759	65.5
2007	1,413,695	11,897,563	13,311,258	13,344,770	99.7
2008	1,448,891	14,948,640	16,397,531	13,677,815	119.9
2009	1,413,234	17,307,459	18,720,693	14,017,057	133.6
2010	1,498,604	18,067,970	19,566,574	14,361,666	136.2

Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

136.2 (ver Cuadro No. 6); pero éste no fue sólo el resultado de la privatización, sino de la revolución tecnológica que tuvo lugar en las telecomunicaciones y que cambió de manera extraordinaria la forma de comunicarnos. Se trata de cambios que también repercutieron en la diversificación de los servicios de comunicación y que impactaron en la vida de las empresas y de las personas, pero también en el presupuesto familiar porque se generaron servicios y demandas adicionales (Servicios de mensajería, Internet, televisión por cable).

Así, durante el período posterior a la privatización ocurrió el “boom” de la telefonía celular y los precios que dejaron de ser subsidiados también crecieron rápidamente. Antes de su privatización, en 1997, GUATEL cobraba Q.4.40 mensuales por el servicio de telefonía residencial y entre 1998 y 1999 el mismo se elevó Q.120.0 mensuales. En 2010, existían 14 operadores de líneas fijas y TELGUA operaba el 71.0% de las mismas. Las otras tres empresas que junto a TELGUA tenían mayor participación en el mercado de telefonía fija, Telefónica, Cablenet y COMCEL, operan 27.2%, y el resto es operado por 11 pequeñas empresas²⁴. Las tarifas por estos servicios se habían reducido relativamente. La cuota básica mínima mensual por el servicio de telefonía fija de las tres principales empresas correspondía a TELGUA que cobraba Q.44.80 y la más alta a Telefónica que ascendía a Q.120.0. Las tarifas por minuto establecidas por estas empresas oscilaban entre Q.0.20 por minuto y Q.0.44 y variaban por tipo de llamada realizada: local a la propia red, local hacia otras redes o llamada interurbana. La evolución del índice de precios al consumidor de la telefonía residencial indica que el aumento de los precios durante el período comprendido entre diciembre del año 2000 y abril de 2010 fue sólo de 6.41%. En ese lapso la ponderación de la telefonía residencial en el IPC alcanzaba el 1.55%.

Respecto a las líneas móviles, en 2010 el mercado de líneas móviles se distribuía sólo entre Tigo, con el 43.0%; Claro, con 34.0% y Movistar, con el 23.0%. En 2004 la tarifa básica individual de la telefonía celular para llamadas nacionales oscilaba entre Q.0.30 y Q.1.00 el minuto dependiendo del tipo de plan contratado con esas empresas quienes establecen el precio del minuto de acuerdo con los niveles de consumo de tal modo que éste es mayor para quienes pueden pagar menos y menor para quienes tienen una mayor disponibilidad de pago y pueden comprar planes más completos. En 2010, como consecuencia del incremento de la demanda estos precios bajaron y la tarifa por minuto de la telefonía celular para personas individuales se encontraba entre Q.0.30 y Q.0.60, sin embargo, planes como los de saldo controlado de Claro que ofrecen la posibilidad de que los usuarios controlen su gasto

²⁴ Estadísticas de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT).

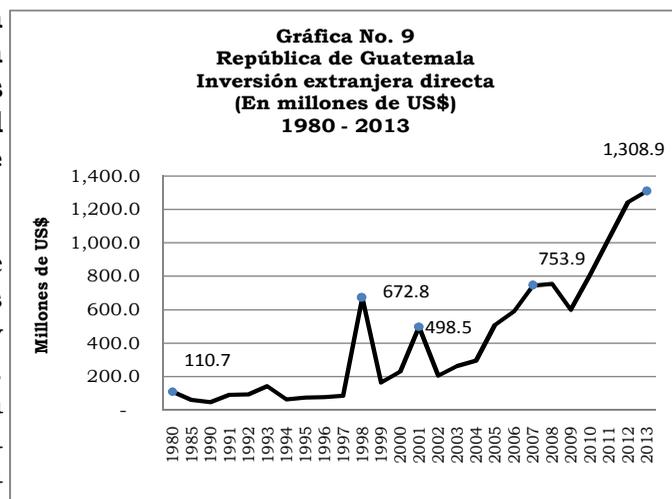
comprando una cantidad específica de minutos por mes luego de la cual se limitan las llamadas, tenía en 2010 cuotas ordinarias más elevadas y un precio por minuto adicional de Q.2.00²⁵.

En general, las tarifas corresponden así ahora a los niveles y diversificación del consumo. La globalización había creado nuevas necesidades de comunicación electrónica y el consumo de distintos servicios se había globalizado e incrementado (telefonía fija o tradicional, telefonía celular, Internet, video llamada, etc.), por tanto el monto total pagado por ellos. Como consecuencia a partir del año 2011 con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 2009-2010 (ENIGFAM), la ponderación del rubro de 'Comunicaciones' en el IPC aumentó a 5.15% porque para entonces había subido la importancia de las comunicaciones en el consumo familiar debido al peso que adquirió la telefonía celular dentro del mismo. La ponderación anterior, correspondiente a la medición del IPC entre 2000 y noviembre de 2010 del rubro de comunicaciones era de 2.02% y dentro de la misma la telefonía móvil tenía mayor peso.

4.3.4 Evolución de la inversión extranjera antes y después del proceso de apertura

La apertura de los mercados de electricidad y comunicaciones, y en general, la promoción de la inversión extranjera se manifiestan principalmente

25 Ibidem.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

durante el proceso de privatización. Una mirada a la evolución de la inversión extranjera directa durante el período 1990-2012 muestra que hubo un repunte de la misma a partir de 1998 que se relaciona claramente con el proceso de privatización y apertura económica. Entre 1997 y 1998, las entradas de capital por concepto de inversión IED se incrementó un 696.2% y con excepción de los años 1999, 2002 y 2009, éstas mostraron hasta 2013 una tendencia creciente (ver Gráfica No. 9).

De acuerdo con información del Banco de Guatemala, en los años posteriores al proceso de privatización dio paso a la entrada de distintas empresas transnacionales dedicadas principalmente al comercio, la elaboración de manufacturas, las telecomunicaciones y la minería. En los ochenta la mayor parte de la inversión extranjera directa al país provenía de Estados Unidos, sin embargo, con el proceso de apertura, las leyes relacionadas con la inversión extranjera directa y la privatización, se incrementó la presencia de la inversión extranjera proveniente de Corea del Sur, con sus inversiones en la industria textil; de España que invierte principalmente en proyectos de energía eléctrica y telecomunicaciones (Unión Fenosa, Iberdrola, Gas Natural, América Móvil y otras); de México, con sus inversiones en telecomunicaciones, manufacturas y comercio (Femsa, Gruma, Bimbo, InterCerámic, Lala, Cemex, Herdez, Walmart México); Colombia, con sus inversiones en energía eléctrica (Empresa de Energía de Bogotá y Empresas Públicas de Medellín) y en el sector financiero (Grupo Aval que compró Banco Reformador y Bancolombia que adquirió el 40.0% del Banco Agromercantil). En esta lista también empezó a figurar recientemente Canadá con sus inversiones mineras (Goldcorp y Tahoe Resources). Otras inversiones fueron realizadas por empresas del Reino Unido tal es el caso de Actis, actual propietario de Deocsa y Deorsa. También existen inversiones países centroamericanos como El Salvador y Costa Rica, de China, Israel y Suiza.

4.3.5 Las inversiones en telecomunicaciones y minería

4.3.5.1 Los BPO, “la maquila” de las telecomunicaciones

Además de las inversiones en energía y productos manufactureros en la última década sobresalieron por su acelerado crecimiento, las inversiones en telecomunicaciones y en la actividad minera (ver Cuadro No. 7). Entre las inversiones correspondientes a las telecomunicaciones destacaremos aquí las que corresponden al asentamiento en el país de centros de llamadas (call center), los cuales se extendieron a nivel planetario en las últimas décadas con el proceso de transnacionalización del capital. Éstos empezaron a instalarse en el país a partir de 1999, y se estima que en 2013 existían unas 75 empresas dedicadas a la prestación de servicios para la tercerización de procesos de negocios (BPO²⁶, por sus siglas en inglés). Trece compañías de este tipo se encontraban entonces suscritas a la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), entre ellas Atento, EGS, Telus, Capgemini, Genpact, Transactel, Te llamo y Serco. Estas se dedicaban principalmente a prestar servicios de atención al cliente, de finanzas y desarrollo, adquisiciones y logística y administración de recursos humanos destinados principalmente al mercado de Estados Unidos (50.0%), Canadá (8.0%), México (11.0%), Centroamérica (8.0%), Otros países de América Latina y El Caribe (11.0%), España (4.0%) y Guatemala (8.0%).

²⁶ Ésta consiste en “la delegación (por parte de las empresas) de uno o más procesos de negocio intensivos en el uso de tecnologías de la información y comunicaciones a un proveedor externo, quien a su vez posee, administra y gerencia los procesos seleccionados, basado en métricas definidas y medibles” (en Programa de Transformación Productiva, Estudio de caracterización de BPO, ITO, KPO PTP-IDC en Colombia. Resumen Ejecutivo. Colombia, marzo de 2014), pues el desarrollo tecnológico ha permitido que parte de los procesos se puedan realizar en distintos lugares del planeta a un menor costo.

Cuadro No. 7
República de Guatemala
Distribución de las entradas de inversión extranjera directa
por actividad económica
Años 2005 - 2013
Porcentajes

Rama de actividad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricultura	-	-	-	1.9	-	-	-	-	-
Agricultura y minas y canteras	29.6	11.7	9.3	-	23.1	14.9	31.7	33.6	41.8
Minas y canteras	-	-	-	21.2	-	-	-	-	-
Comercio e intermediación financiera	18.2	24.2	-	-	-	-	7.0	-	-
Bancos	-	-	6.2	9.4	0.2	-	-	-	15.7
Bancos e intermediación financiera	-	-	-	-	-	6.0	-	7.9	-
Comercio	-	-	29.1	5.5	35.5	4.2	10.4	24.4	12.2
Energía	17.5	27.1	12.2	14	9.8	26.8	32.2	12.1	12.9
Manufactura	25.7	29.6	28.2	23.2	8.5	37.2	14.6	11.6	11.6
Telecomunicaciones	7.3	4.1	11.3	20	23.1	8.2	3.4	6.6	3.8
Otras	1.7	3.3	3.7	4.8	1.6	2.9	0.7	3.8	2
Total	100.0								

Fuente: Banco de Guatemala (BANGUAT), Inversión extranjera directa, edición electrónica.
<http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=67025&aud=1&lang=1>, Guatemala, marzo de 2011.

De acuerdo con AGEXPORT, la llamada industria BPO, en la cual se sitúan los call center, atrajo en 2013 US\$ 104.8 millones en concepto de inversión extranjera directa, realizó exportaciones de servicios por US\$ 552.5 millones y a esa fecha proporcionó empleo a unos 35,000 agentes de los cuales 20,435 eran bilingües.

Como ocurrió con otras actividades productivas durante el proceso de apertura económica, la promoción de las empresas dedicadas a los BPO en el país se basó en el ofrecimiento de personal especializado y bajos costos, y fue posible debido al desarrollo tecnológico, la integración empresarial y la concentración del capital en grandes empresas a nivel global. Respecto al personal especializado, al contrario de lo que ocurrió con la maquila textil, la llegada de los BPO se basó en la existencia de una población

joven graduada del nivel secundario, preparada especialmente en colegios privados y con un buen manejo del idioma inglés. Los BPO también se benefician de las características culturales relativas a la forma de hablar de las y los guatemaltecos: en Guatemala se habla el inglés con un acento más neutral y se pueden imitar con facilidad los acentos en español de otros países.

Invest in Guatemala resalta estos y otros beneficios del país para la realización de actividades relativas a los BPO promocionando la instalación de estos servicios en el país a partir de la existencia de bajos costos laborales. Al respecto expresa que los sueldos en la Ciudad de Guatemala se encuentran en el intervalo de US\$500 – a US\$700 mensuales, comparables con los de su competencia inmediata (San José, Ciudad de México, Bogotá y El Salvador), pero que ofrece un sector mucho más maduro (con más años de experiencia) y una disponibilidad de talento potencialmente más escalable. Es decir, Guatemala ofrece recursos humanos más preparados, pero a un costo similar al ofrecido por la competencia, aunque como se indica en varios estudios el salario base pagado (un mínimo de Q.3,300.0 en 2013) en estas empresas llega a superar en el costo de la canasta básica de alimentos para una familia de 5 miembros que en diciembre de 2013 fue de Q.2,900.10, pero es menor al de la canasta básica vital, calculado entonces en Q.5,872.45.

Una característica de este tipo de actividades es que introduce una cultura del trabajo acorde con el modelo de acumulación para la producción flexible en el contexto de la globalización capitalista que incluye la eliminación de tiempos muertos, y por tanto, incrementa los niveles de intensidad y explotación del trabajo, con consecuencias sobre la salud humana. En los call center se instituye un trabajo individualizado en el que las metas de productividad se logran con la implementación de estrictos controles sobre los operadores, mejores salarios, un rígido sistema de premios y castigos y horarios de actividad extendidos para

adaptarse a horarios de otras partes del mundo, por lo que en muchos casos las jornadas se extienden y las empresas trabajan en turnos de 8, 9, 10, 12 o más horas diarias, violando, como ocurre en Guatemala, la legislación laboral, pues el Código de Trabajo establece claramente límites máximos para las jornadas diurna, nocturna y extraordinaria menores a los establecidos en algunos call center.²⁷ Asimismo, con el propósito de incrementar la productividad los operadores de los call center están obligados a intensificar su trabajo al máximo, respondiendo a los requerimientos de los clientes en tiempos limitados y atendiendo al siguiente inmediatamente, para lo cual las empresas cuentan con supervisores encargados de calificar el desempeño de los operadores sancionándolos por los errores en los que pueden incurrir como extenderse en el tiempo de atención de las llamadas entrantes o salientes, incumplir con los parámetros de calidad establecidos por las empresas, mecanismos que buscan desechar a los trabajadores que no se ajustan al ritmo de trabajo y que son garantizados también por los medios electrónicos que ahora permiten establecer la duración de las llamadas, gravar las conversaciones con los clientes. Los tiempos para comer pueden llegar a ser de 15 minutos y el tiempo para ir al baño, el mínimo. Se trata efectivamente de una actividad que viene con la globalización y con las políticas de apertura que por su naturaleza y organización permite aprovechar al máximo la fuerza de trabajo, e incrementar, por tanto, al máximo el rendimiento de los capitales invertidos por las empresas nacionales y transnacionales.

De acuerdo con un relato realizado por una persona que trabajó en uno de los call center que se ubican en la Ciudad de Guatemala, el movimiento que se observa en la sala de llamadas mientras los operadores están realizando sus labores contrastaba con el existente fuera de los cubículos de los operadores: el desgaste, dice, “era perceptible. Ojeras y caras largas teñían de pesadumbre

²⁷ Ver Andrea Catalán Sosa, Análisis de la jornada laboral en los call centers de Guatemala. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, mayo de 2013.

las áreas compartidas como la cafetería durante los descansos. Gente sobre todo joven, ente 18 y 30 años, convertidos en autómatas, afectados de los nervios y algunos mostrando un caminar derrotado, como destinados a continuar en ese trabajo esperando ganarse un paraíso que nunca terminaba de cuajar: —Igual, qué puedo hacer, —tengo que pagar mis cosas, nadie más me va mantener, —no hay trabajo de otra cosa, —en ningún lugar me van a pagar lo que gano aquí, —como soy deportado sólo aquí puedo trabajar, —es que no tengo experiencia en mi carrera profesional.”²⁸

Esa indagación explica que la mayoría de las y los jóvenes que trabajaban el call center habían estudiado en colegios privados, aún vivían con sus padres y habían decidido trabajar ahí para mantener su nivel de consumo e independizarse económicamente de ellos. El 50.0% asistían a la universidad, pero sólo un 17.7% del grupo muestreado pensaban utilizar su salario para pagar la universidad y una proporción similar destinaba el mismo al sostenimiento del hogar.²⁹ El trabajo de los call center absorbe también a personas que han sido deportadas de los Estados Unidos y amas de casa dispuestas a involucrarse temporalmente en este tipo de trabajo y supone el aprovechamiento por las empresas de los imaginarios de la juventud de estratos medios más cercanos a la cultura estadounidense, así como su reforzamiento en el call center, en donde se prepara a los jóvenes para identificarse con la cultura de sus clientes. Esto incluye, por ejemplo, la celebración en sus centros de trabajo de festividades como Halloween, el Día de San Patricio y el Día de Gracias. Se trata aquí de sumergir a la fuerza laboral en una cultura empresarial que corresponde a los patrones culturales de la clientela atendida, sustrayéndola de su contexto inmediato.

²⁸ Juan Luis García, La vida (en un call center). Guatemala, junio de 2014. Publicado en: <http://publicogt.com/2014/06/05/la-vida-en-un-call-center/>
²⁹ Ibidem.

Los call center trabajan también con esquemas de alta rotación del personal y generalmente con turnos irregulares, exigencias que junto a las otras características descritas hacen de este tipo de trabajo un trabajo temporal, diseñado para atraer a la fuerza laboral joven, de tal modo que la flexibilidad que muchos de los jóvenes encuentran tan atractiva y adecuada a sus agendas personales, representa para las empresas transnacionales la posibilidad de ocupar para sí la totalidad de la energía de la fuerza laboral durante el tiempo de su contratación, desechar a quienes no cumplen con estas expectativas de la empresa y sustituirlos por otros igualmente buenos y dispuestos a trabajar por un salario aceptable. La flexibilidad laboral significa para las empresas la posibilidad de aprovechar la fuerza laboral cual si fuera maquinaria que se utiliza y desecha cuando acaba su vida útil. Proceso que se considera puede ser hasta de unos dos años. En efecto, las declaraciones de trabajadores, extrabajadores de call center y estudiosos del impacto de ésta actividad en la salud de los operadores constatan que el daño es progresivo. Y aunque en Guatemala, aún no hay estudios sobre esta situación, algunas declaraciones dadas por los operadores en otros países expresan la situación:

“Es una “buena” opción para la persona que está estudiando o la que nunca tuvo otra experiencia laboral (o una madre que no puede laborar 12 hs porque tiene que cuidar a su hijo/a), (pero) este tipo de trabajo te “lima” (quema, quiebra, rompe, raja o como quieras llamarle) la cabeza, sobre todo SAC a móviles. Conozco mucha gente que tuvo que pedir licencia por stress trabajando de esto.”³⁰ Trabajador argentino.

“me lo banqué casi 2 años porque el sueldo era bueno, pero realmente no veía la hora de irme de ahí (...) lo que hacía tan pesado el trabajo son los “llamados en cola” (esta terminología se utiliza cuando no tenés tiempo de descanso entre un llamado y otro, es decir, cortas y no pasa 1 segundo y tenes otro llamado para atender). Mas allá de lo agotador que puede ser esto también tiene efectos secundarios en el estado de ánimo, (en general) después de un

³⁰ Quieres Trabajar en un call center? 1º. lee esto, en http://www.taringa.net/posts/info/1354409/Queres-trabajar-en-un-Call-Center-1%C2%BA-lee-esto_.html

tiempo te genera ataques de pánico, dolores de cabeza muy fuertes, odias hablar por teléfono con cualquier persona, no quieres escuchar sonar el teléfono cuando llegas a tu casa, le perdes la paciencia a todo y te genera un malestar general que puede terminar en una depresión.

Ojo! no hablo solo de mi... alrededor de 30 personas en mi call tenían estos síntomas. También es muy agotador tener que pelear por que te paguen las horas extras, los domingos, las horas nocturnas, tener que tener francos rotativos y encima de todo se le suma la gente (...) que se piensa que tenes la camiseta de la empresa o que sos un gerente encubierto y se descarga con vos.”³¹

Para poder operar en condiciones de máxima explotación de la fuerza laboral, estas empresas introducen mecanismos de control de calidad que se constituyen luego en elementos que generan condiciones para crear el ambiente normativo que rige las relaciones dentro de las mismas, y dentro de cuyos límites se conducen la empresa y los trabajadores, acuerdo que permite reducir lo más posible el costo por pago de salarios y prestaciones laborales. La modalidad de un salario base mínimo y bonificaciones otorgadas de acuerdo con el rendimiento del trabajador a partir del sistema de premios y castigos, busca también reducir al mínimo los costos laborales e incrementar los rendimientos de las empresas.

4.3.5.2 La actividad minera

La minería es la otra actividad que en los últimos años se ha destacado entre los flujos de inversión extranjera directa, y cuya presencia se puede evaluar hoy a la luz de sus impactos económicos, políticos y sociales. A partir del segundo quinquenio de la década pasada, las IDE correspondientes al rubro de Agricultura, Petróleo, Minas y Canteras observó un crecimiento significativo como resultado del incremento de las inversiones mineras en el país. Entre 2005 y 2013

³¹ Digale no a los call center, en <http://miprimerlaburo.com.ar/2008/04/digale-no-los-call-center.html>

la participación de este rubro en el total de ingresos correspondientes a IED se fue incrementando hasta llegar a 41.8% en 2013 (ver Cuadro No. 7). Una reagrupación hecha por CEPAL en la cual se desagregan las inversiones en los rubros de Recursos Naturales, Manufacturas, Servicios y Otras actividades económicas, muestra que en el período 2006-2013 las entradas anuales de IED al país por concepto de recursos naturales crecieron un 608.0%, mucho más que el rubro de servicios que creció un 90.4% ese período (ver Cuadro No. 7A) aunque atrajo más de la mitad de los ingresos totales de IED (52.3%).

Cuadro No. 7A
República de Guatemala
Evolución de la Inversión Extranjera Directa
En millones de US\$ y porcentajes
Período 2006 - 2013

Sector/año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Participación (%)	Crecimiento (%)
Recursos naturales	69.0	69.5	174.1	138.7	120.0	325.2	417.8	488.5	1802.8	25.5	608.0
Manufacturas	175.0	210.4	174.9	50.7	299.4	149.7	144.8	156.0	1360.9	19.2	-10.9
Servicios	328.0	437.3	368.7	401.3	363.4	543.8	635.9	624.6	3703.0	52.3	90.4
Otros	20.0	27.9	36.2	9.3	23.0	7.4	46.0	39.8	209.6	3.0	99.0
Total	592.0	745.1	753.9	600.0	805.8	1,026.1	1,244.5	1,308.9	7076.3	100.0	121.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). 2013.

Ese crecimiento acelerado de la inversión extranjera en minería fue impulsado a partir de 1997 por las modificaciones a la Ley de Minería, entre las cuales se redujo el porcentaje por concepto de regalías que las empresas deben pagar al Estado de 6.0 a 6.1% y facilitó a las empresas el procedimiento para el otorgamiento de servidumbres y licencias. Como resultado del proceso de apertura ingresaron al país varias empresas extranjeras. Entre las empresas que obtuvieron derechos mineros en el país se encuentran cuatro transnacionales canadienses (Goldcorp Ltd.³², Skye Resources, Nichromet y Tahoe

³² Goldcorp Ltd., inicia operaciones en Guatemala en 2006, cuando se fusiona con Glamis Gold, empresa de capital canadiense-estadounidense que a través de su subsidiaria en Guatemala Montana Exploradora, operaba el proyecto de la Mina Marlin, el más importante de la empresa por la cantidad de reservas de Oro existentes. Montana Exploradora y Entremares, tras la fusión, subsidiarias de Goldcorp en Guatemala, cuentan además con otras licencias de exploración en distintos puntos del país.

Resources), una australiano-británica (BHP Billiton) y una con participación estadounidense (International Trade House - ITH Chemicals LLC -). La canadiense (con participación de capital estadounidense) Goldcorp Ltd., opera con las subsidiarias Entremares S.A. y Montana Exploradora; Skye, con la Compañía Guatemalteca de Níquel; y Nichromet como Nitchromet. Por su parte Tahoe Resources, junto con Goldcorp, manejan el proyecto minero San Rafael (El Escobal), ubicado en los departamentos de Santa Rosa y Jalapa. BHP Billiton, opera bajo la razón social de Mayaniquel; e ITH Chemicals con las subsidiarias Minera Quetzal S.A., Representaciones Químicas S.A., Químicos S.A. y Geominas S.A.

Entre estas empresas sobresalen por las dimensiones de sus proyectos, la conflictividad social y los impactos ambientales y políticos, Montana Exploradora, con su proyecto Mina Marlín; y Minera San Rafael, con su proyecto El Escobal. La explotación de la Mina Marlín empezó en 2005 y durante el período 2005-2012 produjo 1,814.2 miles de onzas de oro y 33,584.8 miles de onzas de plata valoradas en US\$ 2,873.8 millones³³. Con esta actividad los ingresos provenientes de la producción de minerales en el país se incrementaron de Q.72.0 a Q.7,295.3 millones en el período 2000-2011 y decrecieron en el año 2012 a Q.4,656.1, después de que la mina Marlín finalizara la fase de explotación a cielo abierto.

El proyecto minero El Escobal, una explotación de plata, oro y otros inició sus actividades de explotación en 2013 y al finalizar junio de 2014 había producido “12 millones de onzas de plata, 7,600 onzas de oro, 7,300 toneladas de zinc en plomo y concentrados de zinc”. A esa fecha, la Minera San Rafael planeaba producir 350.5 millones de onzas de plata a lo largo de la vida útil del proyecto.”

El impulso de la actividad minera transnacional en el país generó también ingresos por concepto de impuestos, regalías, multas y otros cobros que se incrementaron aceleradamente en el período
33 Cálculos elaborados con información de...

2006-2013. Debido principalmente a las operaciones de la Mina Marlín y El Escobal, éstos pasaron de Q.187.61 a Q.653.46 millones en ese período, además, las empresas incluyen entre los beneficios económicos que dejan al país, los empleos directos, así como los indirectos que se generan alrededor de las actividades de las minas como la compra de insumos, la actividad de hoteles, restaurantes y otros negocios cercanos a las áreas de explotación minera. De acuerdo con datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el número de trabajadores de Minas y Canteras que tienen un salario y están afiliados al mismo mostró una tendencia al estancamiento durante el período 1989 y 2001, pero el empleo en estas condiciones tuvo un comportamiento creciente durante el lapso 2002-2013, aunque con los altibajos relacionados con la dinámica de exploración, explotación y cierre de las minas, la diferencia entre los empleos de este tipo existentes entre 1989 y 2013 es de sólo 3,054 y el total registrado este último año es de 5,949³⁴. La Gremial de Industrias Extractivas (GREMIEXT), consigna sin embargo que ésta genera 14,000 empleos directos, posiblemente porque el resto de empleos se hacen por medio de contratos en los que no se considera la prestación de la seguridad social o porque los servicios de salud son atendidos por el sector privado. La Gremial también consigna un total de 90,000.0 empleos indirectos.

Sin embargo, la actividad minera transnacional se distingue en el país por la conflictividad social que se genera con la irrupción de las empresas en el territorio, pues la Ley de Minería contiene disposiciones que en la práctica conllevan cierta cesión del poder a las empresas, pues la Constitución Política de la República establece que el subsuelo pertenece al Estado, la sesión de servidumbres es garantizada por la Ley de Minería que establece que al no haber acuerdo entre los propietarios de las tierras y las empresas mineras, será un tribunal quien decida si éstas se realizan o no y las licencias mineras se otorgan a las empresas

34 Banco de Guatemala, Boletín Estadístico Trimestral. Edición electrónica en: <http://www.banguat.gob.gt/estaeco/boletin/menugen.asp?kmenu=PREES>

sobre áreas pobladas del territorio sin tomar en cuenta si se trata de propiedades públicas, comunales o privadas. De tal modo que empresas como Goldcorp y Tahoe Resources optaron por comprar las tierras sobre las que se extienden las licencias, proceso que incluyó presiones a los propietarios de las minas y que en el caso de la mina Marlín implicó la apropiación fraudulenta de las tierras comunales de San Miguel Ixtahuacán. En San Rafael las Flores también hubo presiones por parte de la minera para comprar las tierras aunque posteriormente se conformó una asociación de propietarios a quienes la empresa entregará el 0.5% de los ingresos netos provenientes de la venta de los concentrados de mineral que esta industria exporta. Es claro sin embargo, que legislación potencia el poder de las empresas transnacionales, pues la venta de las tierras por parte de los propietarios es directa o indirectamente forzada por la existencia de una licencia previa y la amenaza de que el Estado intervendrá si estos no están de acuerdo en realizarla. En estas circunstancias, organizaciones comunitarias, de los pueblos originarios y no gubernamentales han denunciado también la continuidad del proceso despojo de los pueblos indígenas que vino con la colonización.

La explotación minera transnacional también ha causado preocupación por la contaminación ambiental que esta actividad genera y la debilidad de la institucionalidad guatemalteca para contenerla. Varias han sido las acciones llevadas a cabo por las organizaciones comunitarias, indígenas y no gubernamentales con el fin de prevenir y evitar la contaminación que la minería y otros grandes proyectos pueden provocar en el país. Con esa intención propusieron reformas a la Ley de Minería, han realizado unas 74 consultas comunitarias en las que la mayoría de las personas se ha manifestado en contra de las actividades mineras, interpusieron varias oposiciones a los estudios de impacto ambiental con el propósito de que se realizaran los análisis hechos por las empresas, hicieron estudios sobre la calidad del agua en las áreas cercanas a las explotaciones mineras, interpusieron demandas ante los

tribunales de justicia denunciando especialmente la contaminación provocada por la Mina Marlin y El Escobal. Y aunque las empresas mineras han negado reiteradamente la contaminación, la última noticia al respecto es un peritaje del Instituto de Ciencias Forenses (INACIF), quien entre otras cuestiones revela que: a) la Minera San Rafael contaminó las aguas de la quebrada El Escobal al descargar aguas contaminadas con sedimentos y descargas con coliformes fecales; b) el nitrógeno total de la descarga de agua de la planta de tratamiento de la mina Marlín sobrepasa el máximo permitido legalmente por el reglamento de descargas del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); c) el plomo total y el arsénico sobrepasan el máximo permitido legalmente para tomar agua potable según la Comisión Guatemalteca de Normas (COGUANOR); d) las comunidades y sobre todo la niñez de San Miguel Ixtahuacán padecen la enfermedad ambiental denominada arsenicismo producida por la contaminación de las fuentes de agua con arsénico³⁵.

No obstante la intensa actividad de las organizaciones y comunidades en contra de la presencia minera transnacional en el país, las denuncias de contaminación ambiental y la conflictividad social que se genera por la irrupción de estas actividades en el territorio, la respuesta del Gobierno Central y de las municipalidades en las que se asientan las explotaciones mineras más grandes se limitó a respaldar la política de inversiones y de apertura, argumentando que las instituciones relacionadas con la actividad minera debían sólo cumplir con los procedimientos legales. Y aunque el gobierno propuso cambios a la Ley de Minería, estos se circunscribieron a cuestiones económicas y técnicas que tampoco fueron satisfactorias para la oposición organizada. Asimismo, la petición y acciones legales de los pueblos indígenas para que se aplique el

35 PLURIJUR, CALAS, Consejo Maya Sipakapense, Frente de Defensa Migueleño (FREDENI), "Peritaje del INACIF sobre contaminación de Mina San Rafael y Mina Marlin, Plano de Goldcorp sobre las minas subterráneas en San Miguel Ixtahuacán. Muerte de trabajador en mina West Vero de Sipacapa". Edición electrónica en <https://comunitariapress.wordpress.com/2014/11/24/comprobado-la-mineria-si-contamina/>. Guatemala, noviembre de 2014.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes a las decisiones relacionadas con la actividad minera por medio de las consultas de buena fe no ha prosperado, pues de diversas maneras, velada o explícitamente, ha sido bloqueada por el Ejecutivo y por el sector privado. Ambos han manifestado su respeto al Convenio, pero también han hecho lo necesario para evitar que se tomen en cuenta los resultados de las consultas comunitarias en las decisiones tomadas por el Ejecutivo. El Ministerio de Energía y Minas también ha incurrido en ilegalidades para aprobar las licencias y transgredido los procedimientos de oposición presentados por los pobladores como consta en una resolución de la Corte de Constitucionalidad respecto a la aprobación de la licencia de explotación de El Escobal.

Las acciones llevadas a cabo por las organizaciones ambientalistas, de pobladores, las autoridades indígenas y la Iglesia Católica, generaron un escenario político en torno a las grandes empresas mineras que evidenció claramente el tipo de relaciones de poder y la discriminación política que se constituye alrededor de las mismas con el pretexto de defender las políticas de apertura. La conflictividad relacionada con los proyectos mineros y otros megaproyectos derivó en un escenario político en el cual las razones para oponerse a los mismos no fueron escuchadas, en donde se han documentado casos de transgresión de la ley por parte de las autoridades, en donde las autoridades paradójicamente, se acogen al argumento de cumplimiento de la ley para impulsar el proyecto minero transnacional, ignorando las demandas de la población que se opone a los proyectos y criminalizando sistemáticamente la protesta ciudadana.

Se advierte en los comunicados del gobierno y de la Gremial de Industrias Extractivas (GREMIEXT), un discurso por medio del cual se trata de imponer la idea de que existen dos tipos de actores sociales dentro del conflicto minero: “los legítimos y los ilegítimos.

Suelen ser legítimos los integrantes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, o las organizaciones que estando dentro del municipio donde se encuentran las oficinas centrales del proyecto minero apoyan dicho proyecto; e ilegítimos quienes de acuerdo con las autoridades no tendrían por qué intervenir en la problemática. En este grupo se ubicarían las organizaciones comunitarias y las autoridades ancestrales de los pueblos originarios. Se trata como en otros casos de una manera de excluir a los que quieren opinar sobre cuestiones que interesan a todos utilizando argumentos legalistas, en lugar de revisar los planteamientos técnicos, teóricos y filosóficos que sustentan una legalidad que deriva finalmente en represión sistemática de la protesta y que desvirtúa el valor y la importancia de la participación democrática en los procesos económicos.

En ese contexto, la actividad minera transnacional genera condiciones que causan conflicto en los municipios, ocasionando que las comunidades se dividan respecto a los intereses que se configuran al asentarse en el territorio. De un lado quienes defienden el territorio, del otro las autoridades, la empresa y los trabajadores. En algunos municipios se transita asimismo de una cultura forjada en trabajo agrícola a una cultura minera y las empresas mineras empiezan intervenir en el poder municipal (con regalías, programas y proyectos comunitarios) socavando la autonomía municipal y reprimiendo a la oposición política por medios legales. Las autoridades fortalecen una cultura política autoritaria que es resistida por las organizaciones y los pobladores que como comunidad piden participar en las decisiones que van a tener impactos económicos y sobre el medio ambiente.

De tal modo que si como pensaban en Washington cuando Willianson redactó el Consenso, la inversión extrajera directa propicia el desarrollo de habilidades y conocimientos y transferencia de la tecnología usada por las empresas en los países receptores, también es cierto que la misma en muchos casos,

incluida la actividad minera transnacional, tiene la característica de interferir en la política interna e incluso en la política local haciendo uso de los recursos económicos, de las conexiones políticas internas y externas, así como de las políticas económicas sectoriales promovidas desde fuera por el mismo proceso de transnacionalización del capital. El resultado es la generación de escenarios políticos locales en los cuales se reproduce con más intensidad la jerarquización, perversiones y exclusión que consustancial al sistema político nacional, alejando en el tiempo la posibilidad de condiciones para el ejercicio de la democracia con inclusión y participación. Por lo demás, en el caso de la minería, los beneficios económicos favorecen más a las empresas que al país receptor de la inversión especialmente cuando como ocurre en Guatemala, las instituciones responsables no tienen todos los recursos humanos, técnicos, económicos y políticos que se requieren para salvaguardar los recursos naturales, la propia institucionalidad y bienestar de la población que se asienta en las áreas en donde se otorgan las licencias mineras. Los costos ambientales y políticos no registrados y otros que actualmente son ignorados por las autoridades, se acrecentarán paulatinamente en un escenario político en donde el gobierno se muestra complaciente con las empresas e intolerante con los defensores del territorio.

Por otra parte, la evolución de la inversión extranjera directa en el contexto de la globalización del capital, no siempre contribuye al equilibrio en la balanza de pagos. De acuerdo con un informe de CEPAL respecto a las IDE en América Latina, actualmente ya no se puede contar con el efecto positivo que la entrada de IED tuvo en el pasado sobre el equilibrio de la balanza de pagos, pues las estadísticas revelan que en los últimos años la proporción de las rentas sobre los ingresos por ese concepto representó el 92.0%.³⁶

36 CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2012. Pg. 19. Edición electrónica en: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/49845/P49845.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl

En Guatemala, el total de las rentas provenientes de la IED durante el quinquenio 2001-2005 sumó US\$ 964.1 millones y representó el 54.4% del monto total de ingresos por concepto de IED generados en ese lapso³⁷. Sin embargo, a partir de 2006, cuando ya se encontraba en funcionamiento la Mina Marlin, proyecto de extracción de oro operado por Goldcorp (aunque deben considerarse otras inversiones importantes en las actividades de producción de alimentos, servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica, por ejemplo), el volumen de rentas generadas empezó a superar a las entradas de IED. En el periodo 2006-2012 el monto de las rentas obtenidas como proporción de los ingresos de IED, representó el 118.4%³⁸ (ver Cuadro No. 8).

Cuadro No. 8
República de Guatemala
Inversión Extranjera Directa
Renta como % de IDE
(En millones de US\$)

Año	Renta	Flujo de IED	Renta como % del monto de IED
2001	55.1	498.4	11.1
2002	110.5	205.3	53.8
2003	158.5	263.3	60.2
2004	270.2	296.0	91.3
2005	369.8	508.2	72.8
Total	964.1	1,771.2	54.4
2006	607.3	591.6	102.7
2007	819.1	745.1	109.9
2008	886.1	753.9	117.5
2009	950.9	600.0	158.5
2010	1,001.2	805.8	124.2
2011	1,453.5	1,026.1	141.6
2012	1,112.0	1,244.5	89.4
Total	6,830.1	5,767.0	118.4

Fuente: Elaboración propia con información procesada por el Banco de Guatemala para la Balanza de Pagos, basada en Encuestas anuales (2007-2012), Encuesta trimestral de 2013, realizadas por el Banco de Guatemala; Oficina de Promoción de inversiones "Invest in Guatemala"; Superintendencia de Bancos; e información de medios de comunicación especializados.

37 Información sobre la Balanza de Pagos procesada por el Banco de Guatemala (BANGUAT).

38 Ibidem.

5. La situación fiscal

5.1 La insuficiencia de ingresos tributarios, principal causa del aumento del déficit fiscal

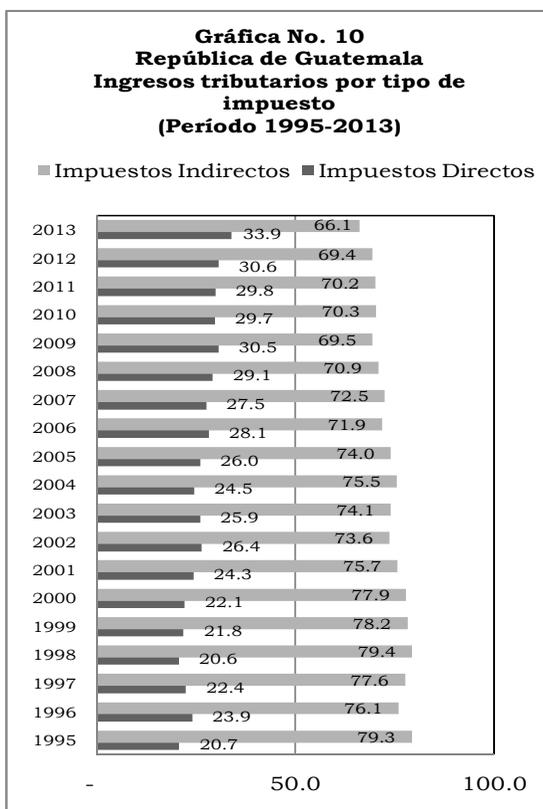
Respecto a la evolución de la situación fiscal del país, aquí solo se mencionarán algunas cuestiones que contribuyen a caracterizar lo ocurrido con el sistema tributario y el gasto público durante el período 1989 – 2013. En ese lapso se llevaron a cabo varias reformas tributarias que en general se adecuaron a lo consensuado en Washington, a lo recomendado por los organismos internacionales de crédito o a lo aceptado por el empresariado nacional. Entre las reformas más importantes se encuentra el aumento del tipo impositivo del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en 1994 cuando éste se aumenta de 7 a 10%, así como su incremento en 2001 del 10 al 12%. Asimismo, en los primeros años de la década pasada se incrementaron las tasas del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de 25 a 31.0%, las cuales fueron modificadas con la reforma de 2012 contenida en la Ley de Actualización Tributaria. Con anterioridad, tras la firma de los Acuerdos de Paz, también se hicieron esfuerzos por aumentar la recaudación proveniente de impuestos directos y se creó en 1998 el Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), y posteriormente, en 2004, luego de una resolución de la Corte de Constitucionalidad, que lo dejó sin efecto, se creó el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), que al igual que el IEMA se determinaba sobre el activo neto o los ingresos brutos de las empresas. Estos impuestos, junto a otros específicos, como el Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas y el Impuesto de Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos tienen una participación importante dentro de la recaudación durante el período previo y posterior a los Acuerdos de Paz, a propósito de los cuáles se intenta elevar la calidad del gasto, haciendo énfasis en las metas del gasto social. Sin embargo, a pesar de los

esfuerzos y de la asistencia que recibió Guatemala para financiar el proceso de paz, ésta fue insuficiente, pues no fue posible durante el período contar con los recursos públicos necesarios para cubrir las necesidades de educación, salud y vivienda. En los tres casos se dio un deterioro de la actividad estatal y un aumento de la prestación de servicios privados. Aumentaron los gastos de bolsillo en salud, disminuyó la calidad de la educación pública, y cayó significativamente la participación del Estado en la construcción de vivienda. Con la liquidación del Banco Nacional de la Vivienda (BAMBI), desapareció la oferta estatal de vivienda popular y creció aceleradamente el número de proyectos de vivienda para los estratos medios y altos de la población.

Uno de los cambios más significativos de la estructura tributaria tras el proceso de apertura económica está relacionado con el proceso de desgravación arancelaria que se da inicialmente en el marco de la integración centroamericana y continúa luego con la suscripción de los tratados de libre comercio suscritos por el país con Estados Unidos, los países centroamericanos, Chile, Colombia, Panamá, la Unión Europea y otros. De acuerdo con los registros de la SAT el arancel promedio efectivo aplicado a las importaciones cayó de 14.54% en 2005 a 9.89% en 2013, y continuará con esa tendencia. En 2013 la recaudación por Derechos Arancelarios a las Importaciones (DAI), representó el 4.2% del total recaudado, proporción que en 1995 representaba casi la cuarta parte de los ingresos tributarios (23.6%). Este comportamiento, así como el aumento paulatino de la participación del Impuesto Sobre la Renta en el total de la recaudación, provocó una ligera disminución de la participación de los impuestos indirectos y un incremento de la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación durante el período 1995-2013 (ver Gráfica No. 10).

El ISR, otros impuestos temporales e indirectos, pero principalmente el IVA pasaron en ese lapso a sustituir la reducción de los ingresos por concepto de aranceles de tal modo que entre 1990 y 2013 la participación del IVA en el total de ingresos tributarios se elevó de un poco más de 30.0% a casi el 50.0%.

Asimismo, una línea de la política fiscal del proceso de apertura económica se basó en la idea de que la inversión sería atraída por los incentivos fiscales y se crearon exenciones que afectaron principalmente a impuestos como el IVA y el ISR, favoreciendo en mayor proporción a actividades como la maquila textil, el comercio internacional, el comercio al por mayor y menor. También se favoreció de este modo a los contribuyentes individuales del ISR. De manera general el gasto tributario, definido como el monto que deja de percibir el Estado por tratamientos tributarios especiales (exoneraciones y exenciones) contenidos en la legislación tributaria que favorecen a un grupo o sector particular con el fin de promover sus actividades económicas u otorgar beneficios de carácter social, varió de un equivalente que se situó alrededor de 12.0% del PIB en los primeros años del decenio



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria.

pasado, a un 8.0% tras las reformas tributarias posteriores, para situarse alrededor de un 4.0% con la reforma tributaria iniciada en 2012 por medio de la cual se eliminaron varios de los beneficios fiscales que favorecían a las personas individuales contribuyentes del ISR.

Ese comportamiento fue favorecido por la influencia corporativa de las élites económicas promovieron la idea de que la competitividad del país se basaba en el ofrecimiento de bajos impuestos, flexibilidad laboral y bajas remuneraciones salariales. Y aunque en materia fiscal, estuvo presente la idea de mejorar la calidad del gasto y evitar la corrupción, este propósito fue contrarrestado por el deterioro del sistema político implementado durante el proceso de democratización del país, contenido también por la intervención de las elites empresariales (tradicional y emergente) que intervinieron directamente en la política partidaria, así como a través del financiamiento de los partidos políticos y los mecanismos creados para mantener su influencia institucional y mediática en las decisiones de políticas del país, lo cual fortaleció la cultura política caracterizada por el autoritarismo, el tráfico de influencias, el clientelismo, el transfuguismo en el Congreso de la República, la ausencia de diversidad ideológica político-partidaria, y en general, un tipo de dinámica política que limita la real alternabilidad en el poder, o en otras palabras, que creó las condiciones para anular cualquier oposición política real, basada en un ideario filosófico, político y técnico diferente al de la ente neoliberal.

En ese contexto, las reformas tributarias que se llevaron a cabo durante el proceso de apertura económica y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, contribuyeron a mantener los ingresos tributarios más o menos al mismo nivel, pero permanecieron también las limitaciones existentes alrededor de la tributación en Guatemala: ausencia de una cultura tributaria, influencia de la elite empresarial en decisiones relativas a la política fiscal, la

existencia de una estrecha base tributaria, la aparición de nuevos privilegios fiscales asociados con la atracción de inversiones y las actividades económicas emergentes, la resistencia al pago de impuestos que se refleja en altos niveles de evasión y elusión fiscal y otras.

Los Acuerdos de Paz establecieron que la carga tributaria debía de llegar al 12.0% en el año 2000. Sin embargo, la falta de una reforma tributaria integral que respondiera a los principios del llamado Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, un acuerdo de segunda generación acordado entre distintos sectores de la sociedad civil, así como la serie de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el sector privado en contra de las reformas tributarias realizadas en las últimas dos décadas, y el actuar errático del Congreso de la República respecto a la problemática fiscal y los presupuestos presentados por el Ministerio de Finanzas Públicas, llevaron con el tiempo al deterioro de las finanzas públicas. La carga tributaria alcanzó el 12.0% en el año 2007 para reducirse posteriormente y mantenerse alrededor del 10.0 y 11.0% en los seis años posteriores.

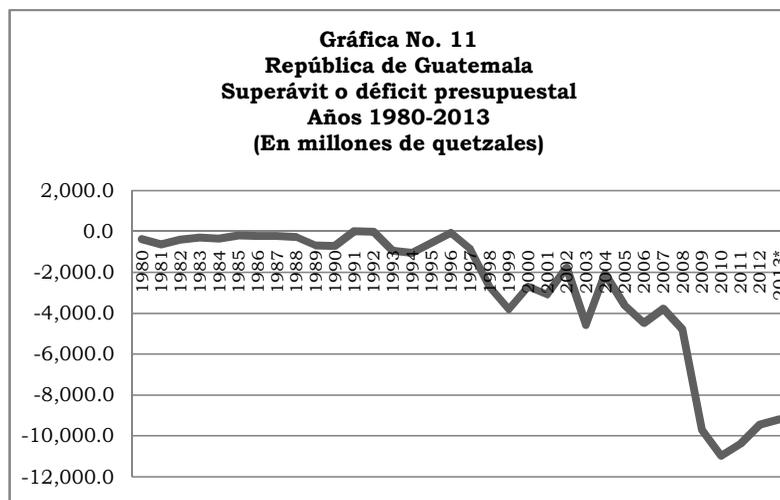
A este comportamiento errático se sumó en los últimos años la incapacidad de la Administración Tributaria para ampliar la base tributaria y para supervisar efectivamente a los contribuyentes, lo cual se manifiesta en la permanencia de altas proporciones de evasión y elusión fiscal. De acuerdo con declaraciones de Carlos Muñoz, superintendente de la Administración Tributaria, realizadas en 2013 la evasión del ISR alcanzaba al 62.0% de los contribuyentes, y la del IVA al 34.0%.

Las tendencias políticas que orientaron la política económica durante el proceso de apertura económica conspiraron también en contra de muchos de los principios y acuerdos contenidos en el Pacto Fiscal. Así, por ejemplo, uno de sus más importantes principios, el de Progresividad, que sostiene que los ingresos

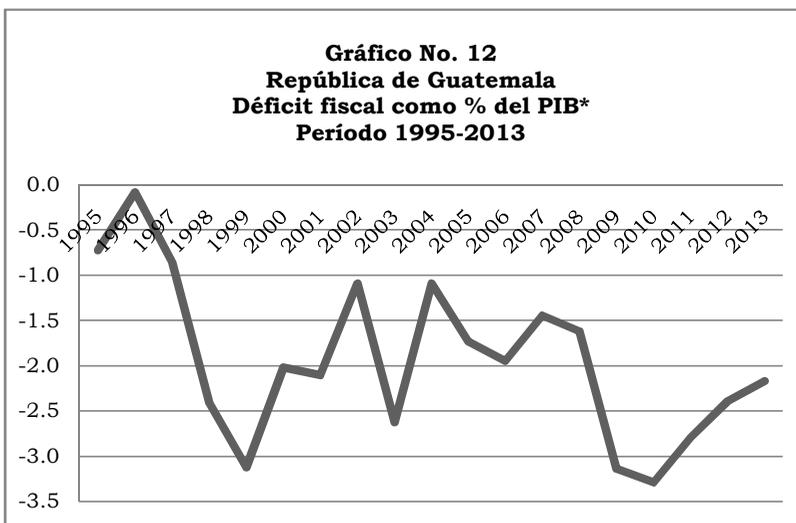
tributarios deben de ser globalmente progresivos, fue ignorado por los distintos grupos económicos, sus operadores políticos y otros grupos de presión. Hasta ahora los distintos estudios sobre equidad o justicia tributaria han establecido que el sistema tributario guatemalteco es proporcional o ligeramente regresivo, es decir que los contribuyentes pagan una proporción similar por concepto de impuestos independientemente de sus diferentes niveles de ingresos.³⁹

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el gasto creció constantemente y entre 2001 y 2013 fluctuó entre el 13.0 y el 15.0% del PIB. Y si bien fue contenido por la baja recaudación tributaria, este comportamiento implicó un crecimiento paulatino del déficit fiscal y por tanto del financiamiento interno y externo que en los últimos años se elevó hasta un 3.3% del PIB (ver Gráficas 11 y 12). En este sentido, el argumento utilizado por las élites económicas, los organismos internacionales de crédito y los centros de investigación afines al liberalismo sobre que la privatización de las empresas del Estado contribuiría a reducir el déficit fiscal resultó falso, especialmente porque algunas no generaban pérdidas sino ganancias, otras no siempre generaban pérdidas y porque el problema de fondo no era éste ni su condición de públicas sino la mala administración y su carácter monopólico. El déficit por su parte, no estaba asociado sólo con la situación de las empresas públicas sino con la corrupción pública, con la evasión, la elusión tributaria y demás limitaciones que han existido históricamente para aumentar la carga tributaria. Porque finalmente el déficit fiscal también está asociado con el poder gubernamental y real y a la manera cómo éste se ejerce.

³⁹ Desireé Arteaga de Morales, Guatemala: La política fiscal del Estado y del desarrollo humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, Boletín No. 73, Pg. 6. Mayo de 2011. Edición electrónica en http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala_73.pdf



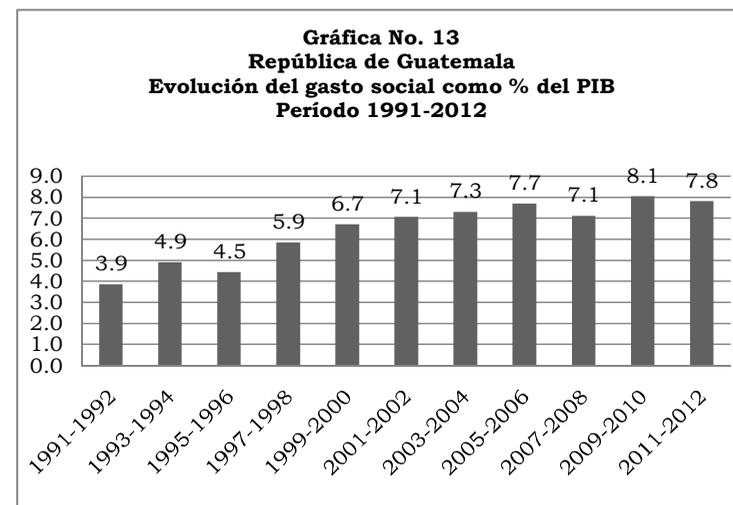
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas publicados por del Banco de Guatemala.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria.
*El PIB ajustado a precios de 2001.

5.2 Crece el gasto social pero es insuficiente

Los Acuerdos de Paz significaron un hito en ese sentido por cuanto obligaron a los gobiernos a revisar la política fiscal, a hacer lo posible por aumentar los ingresos y cumplir con las metas de gasto social establecidas en los mismos. No obstante ello, los esfuerzos que se hicieron para aumentar los ingresos tributarios y mantener la disciplina fiscal tuvieron beneficios parciales en un ambiente en donde también se fortaleció la filosofía neoliberal, así como una política partidaria clientelar y con débiles bases sociales. Así por ejemplo, el gasto social que en 1995, antes de la suscripción de los Acuerdos de Paz, representaba el 4.5% del PIB, ascendió aceleradamente hasta alcanzar el 8.1% del PIB en 2012 (ver Gráfica No. 13). Un estudio sobre la equidad fiscal para el cual se utilizaron datos de



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe. Anexo, Cuadro No. 32. Edición electrónica en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2013>

2004 sostuvo al respecto que en Guatemala el gasto social global no es progresivo en términos absolutos, pero está mejor distribuido que los ingresos por lo cual es progresivo en términos relativos.

Respecto al gasto social en educación, este estudio indica que el mismo es progresivo en el nivel primario, pero regresivo en el secundario y universitario. En cambio el gasto público destinado a

la salud tiene una incidencia absoluta neutral por cuanto el 60.0% del mismo se destina a la población situada en los tres primeros quintiles del ingreso.⁴⁰

En efecto, el gasto social en educación y en salud continúa siendo insuficiente. Representa sólo el 3.2% y 1.1% (2012), respectivamente, proporciones que son mucho menores que las de aquellos países que en América Latina han alcanzado amplias coberturas y mejorado la calidad de sus sistemas educativos y de salud como Cuba, Costa Rica y Argentina.

Es conveniente anotar además que en Guatemala, idea de reducir el Estado traduciendo los precios de mercado en precios subsidiados, fue permanentemente fiscalizada por las élites empresariales y se tradujo en una actitud gubernamental reacia a los subsidios que admitió sólo aquellos que fueron indispensables por el impacto que los precios de mercado tuvieron sobre el presupuesto familiar o que eran necesarios por la incapacidad de la empresa privada para prestar un servicio que por su naturaleza debería de ser público. Entre estos se encuentran, por un lado, el subsidio al consumo de la energía eléctrica que es también indirectamente un subsidio a las ganancias de empresas que por su carácter continuaron siendo monopólicas, y por el otro, el subsidio al transporte público urbano que sigue no obstante ello, prestando un pésimo servicio a la población.

Sólo las limitaciones que las políticas neoliberales introdujeron para la superación de la pobreza y la pobreza extrema, generaron el espacio político para instituir en la década pasada subsidios destinados a la población en estado de pobreza extrema. Con esa intención, la administración de Álvaro Colom creó un programa de transferencias condicionadas (Mi Familia Progres) y otro de entrega de alimentos

⁴⁰ Rodrigo Cubero e Ivanna Vladkova Hollar, Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centro América. Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), Revista N°. 75 / Año XXXVIII Marzo. Argentina, abril 2011. Edición electrónica en: <http://asip.org.ar/75-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip/>

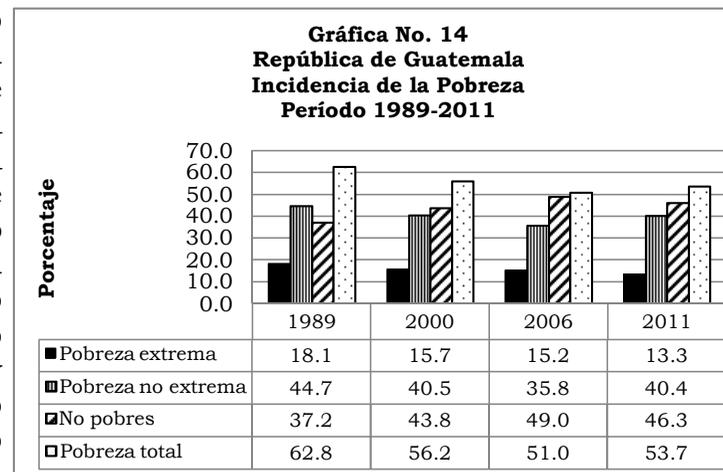
para las familias de más escasos recursos económicos. De acuerdo con un estudio realizado en 2011 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Mi Familia Progres) incidió en el aumento de la inscripción y asistencia de los niños a la escuela, mejoró la cobertura de la salud y la nutrición, asimismo, estimuló el comercio local, pues las transferencias representaban el 26.0% del ingreso familiar. Sin embargo, en muchos casos el monto de las transferencias no fue suficiente para que las familias lograran cubrir el costo de la canasta básica de alimentos y vital, y en este sentido no contribuyeron a superar la pobreza extrema, pero si probaron que con más recursos, un mejor diseño y mecanismos administrativos y de control pertinentes, se constituirían en verdaderos instrumentos de reducción de la pobreza.

Sin embargo, dadas las perversiones del sistema político del país, programas como Mi Familia Progres, hoy denominado Bono Seguro, tienen también un carácter clientelar y constituyen instrumentos propicios para la corrupción porque la misma está enraizada en las propias características de la dinámica político-partidaria, permeada por la influencia de las elites. Asociando este comportamiento, con los criterios recogidos en el Consenso de Washington, puede decirse que si bien es cierto que los subsidios focalizados pueden contribuir de mejor manera a la erradicación de la pobreza, la conversión de precios subsidiados en precios de mercado en un contexto de globalización del capital que tiende a la concentración de las actividades económicas transforma los precios de mercado en precios monopólicos, lo cual implica una protección de las ganancias de las empresas más que un beneficio que pueda derramarse hacia los usuarios, independientemente del mayor desarrollo de los servicios (de telecomunicaciones y energía eléctrica, por ejemplo). Por otra parte, el control fiscal sobre empresas transnacionales con características monopólicas es erosionado por el poder que éstas tienen intrínsecamente, especialmente, cuando el Estado sustenta este poder con leyes que las favorecen. Lo cual a su vez, constituye una anomalía del sistema democrático.

6. La evolución de la pobreza y la desigualdad

Una de las características de la economía guatemalteca ha sido la gran concentración de la riqueza y la alta incidencia de la pobreza. En 1989 cuando se inició en el país el proceso de apertura económica, quienes lo impulsaron sostuvieron también que la eliminación de las barreras económicas que impiden el libre mercado permitiría fortalecer la economía y hacer que los beneficios “se derramaran” sobre toda la población. No puede negarse que el desarrollo tecnológico en todas las áreas facilitó el acceso a nuevos productos, servicios y a los más variados conocimientos. En las últimas tres décadas la producción se diversificó, las telecomunicaciones rompieron las fronteras entre países y nos acercaron más al conocimiento. Sin embargo, el acceso a las nuevas condiciones no llegó a todas las personas de la misma manera. En Guatemala, el acceso a los avances tecnológicos y científicos continuó limitado por la desigualdad, para una parte de la población hubo más acceso a la educación y a la salud, pero para la mayoría esto se dio entre grandes limitaciones.

Como se dijo al inicio, el proceso de apertura económica no fue acompañado por un crecimiento sostenido del PIB, y aunque hubo crecimiento éste no alcanzó los niveles que se



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida 2000, 2006 y 2011.

alcanzaron en la época precedente. El proceso económico se enfocó más en el mercado externo y menos en el fortalecimiento del mercado interno el cual hubiera requerido un fuerte apoyo gubernamental a la agricultura de subsistencia, así como asistencia integral a los pequeños agricultores y a la pequeña industria e incrementos salariales que dinamizaran ese mercado. En contraposición el énfasis en la política macroeconómica no fue suficiente, y la creación de un mercado de tierras no dio los resultados esperados. El carácter de la política económica se refleja también en la incidencia de la pobreza y en la evolución de la concentración del ingreso y de la tierra. De acuerdo con las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la pobreza total evolucionó de 62.8% en 1989 a 56.2% en 2000, pero se redujo sólo un 1.1% entre este último año y 2011 cuando se situó en 53.7%, pues la pobreza se incrementó un 2.7% entre la medición de 2006 y 2011 (ver Gráfica No. 14). Sin embargo, aunque la pobreza extrema se redujo más lentamente que la total de 18.1% a 13.3% durante el período 1989-2011, lo hizo constantemente en las diferentes mediciones. Entre 2006 y 2011 este comportamiento pudo estar influido por los programas sociales focalizados en las familias en estado de pobreza. Hay ahora un porcentaje mayor de personas que acceden a la canasta básica de alimentos que en 2006, pero también hay una proporción mayor de personas que no tienen los recursos necesarios para cubrir el costo de la canasta básica vital.

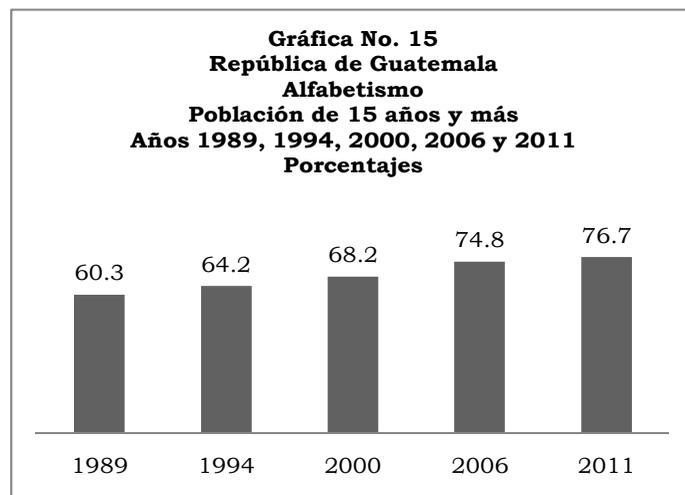
La desigualdad medida por el índice de GINI muestra asimismo que durante el período 2000 – 2011 hubo una evolución positiva en la distribución del ingreso. Los cálculos realizados por PNUD muestran que el GINI del ingreso familiar per cápita se redujo levemente de 0.622 a 0.565 entre los años 2000 y 2011, por lo que existe aún una alta concentración del ingreso de tal modo que en este último año el 20.0% de las personas ubicadas en el quintil más alto accedió al 60.6% de los ingresos generados, en cambio el 20.0% ubicadas en el quintil más bajo accedieron sólo al 2.9% de los mismos (ver Cuadro No. 9).

Cuadro No. 9
República de Guatemala
Distribución del ingreso
2000, 2006 y 2011

Desigualdad (2000, 2006 y 2011) ¹	2000	2006	2011
Coefficiente de Gini del ingreso familiar per cápita*.	0.622	0.569	0.565
Participación del quintil más alto (Q5) en el ingreso familiar per cápita.	65.6	60.9	60.6
Participación del quintil más bajo (Q1) en el ingreso familiar per cápita.	1.6	2.6	2.9
Ratio Q5/Q1.	41.0	23.4	20.9

Fuente: PNUD, Informe de desarrollo humano 2010-2011.

En ese lapso hubo avances a las áreas de educación y salud. La tasa de alfabetismo en la población de 15 años y más se incrementó de 60.3% en 1989 a 76.7% en 2011. En ese lapso se hicieron grandes esfuerzos por aumentar el acceso a la



Fuente: Entrevistas del INE.

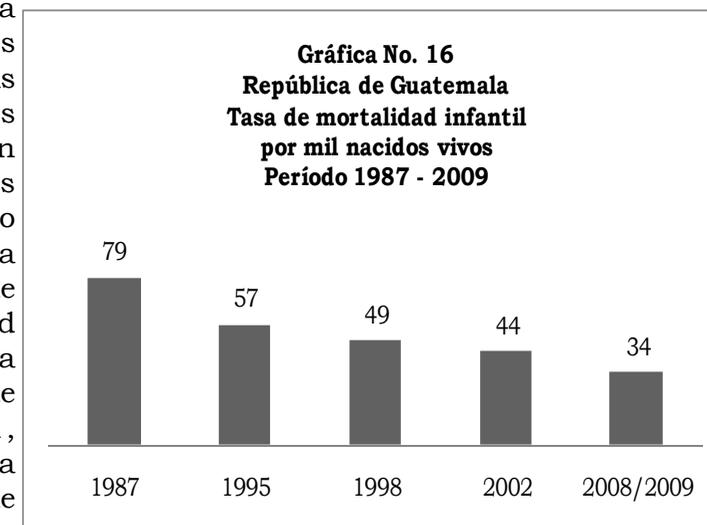
educación primaria y la tasa neta de escolaridad primaria se elevó de 72.0% en 1989 a 76.7% en 2011. Sin embargo, los porcentajes de escolaridad en los niveles básico (42.9%) y diversificado (22.3%) muestran que el acceso a la educación en Guatemala tiene grandes limitaciones, relacionadas seguramente con la permanencia de la desigualdad económica y social, pero también con el carácter de la educación, disociado de las características étnicas de la población ver Gráfica No. 15 y Cuadro No. 10).

Cuadro No. 10
Tasa neta de escolaridad por niveles educativos
República de Guatemala
Años 1991, 2001-2010

Nivel educativo	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Preprimaria	16.0	41.1	41.7	43.9	45.2	47.0	48.1	48.2	49.0	57.1	54.9
Primaria	72.0	86.0	88.2	89.7	92.4	93.5	94.5	95.0	95.1	98.7	95.8
Básico	18.0	29.1	28.2	29.7	31.3	33.2	34.7	36.4	37.2	40.2	42.9
Diversificado	9.0	16.4	17.5	18.2	17.5	19.0	20.0	20.7	20.1	21.2	22.3

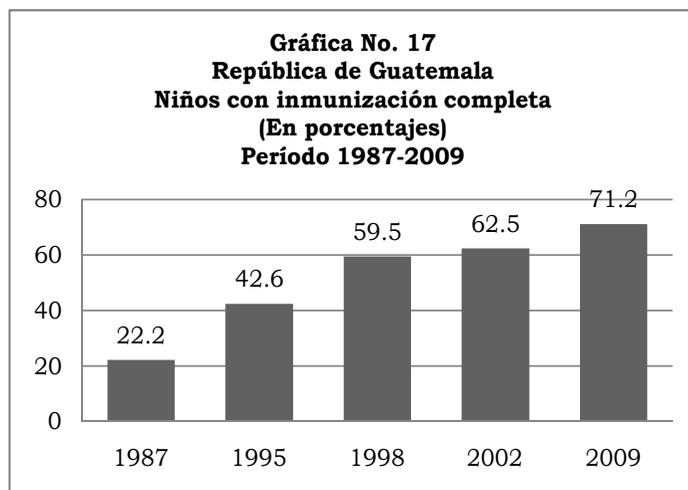
Fuente: Elaboración propia con datos del INE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En materia de salud los avances más importantes están relacionados con el acceso a la misma, la disminución de la mortalidad infantil, la cobertura de vacunación, la paulatina disminución de la desnutrición



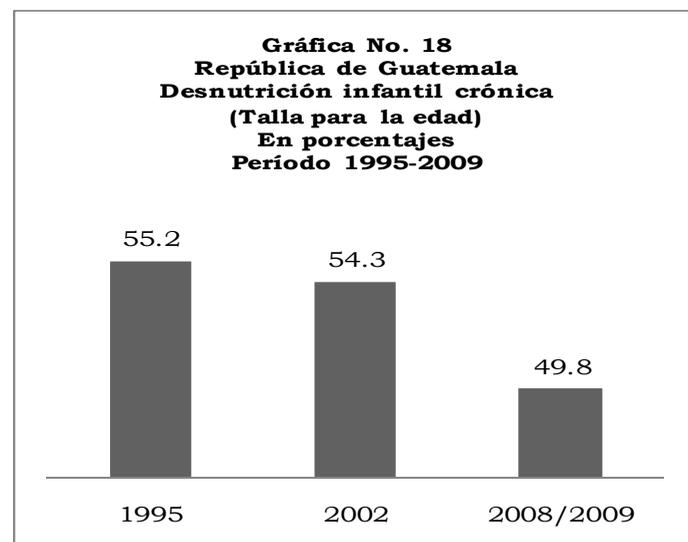
crónica y la atención materno infantil. Sin embargo, éstos y otros indicadores también muestran las deficiencias existentes en materia de salud porque aunque hay avances importantes en la cobertura de vacunación, en el acceso a conocimientos sobre prevención de enfermedades y medicamentos, los cuales tuvieron un impacto en el descenso de la mortalidad infantil, pero ésta continúa siendo una de las más altas de América Latina (34.0 por cada mil nacidos vivos, 2009). Asimismo, el país tiene la tasa de desnutrición infantil

crónica más alta de América Latina y una de las mayores del mundo (49.8%), lo cual significa que casi la mitad de los niños guatemaltecos con edades comprendidas entre los 3 y 59 meses tienen una ingesta calórica insuficiente.



Fuente: Elaboración propia con base en INE, Encuestas de Salud Materno Infantil 1987, 1995, 1997/1998, 2002 y 2008/2009.

La desnutrición infantil, quizás sea el indicador que de mejor manera muestra la desigualdad y su permanencia a lo largo del tiempo porque es tanto una medida del impacto de las políticas económicas y sociales, como del estado general de la sociedad en



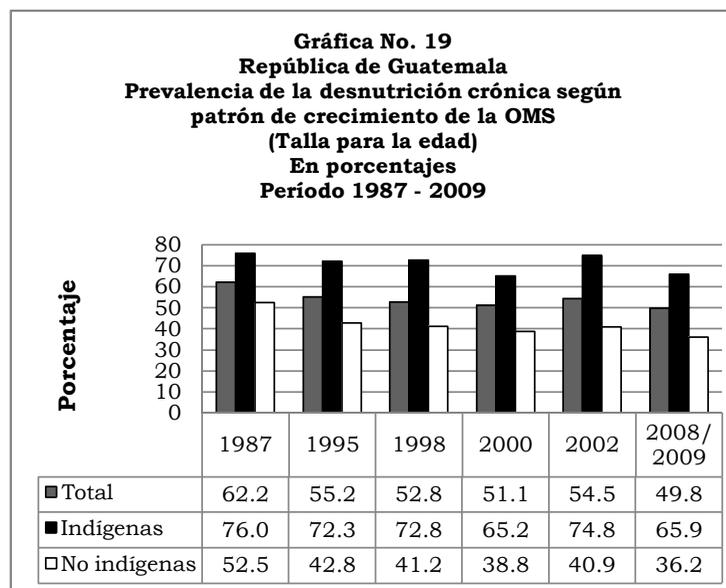
Fuente: Elaboración propia con base en INE, Encuestas de Salud Materno Infantil 1995, 2002 y 2008/2009.

distintos momentos. Es un indicador que dice mucho acerca de la direccionalidad de las políticas y el estado de la relación en el largo plazo entre las políticas económicas y las sociales. La evolución de la desnutrición crónica infantil habla de la capacidad que tiene un país para satisfacer adecuadamente la necesidad básica que se constituye en el sustento de la vida: la alimentación. Un niño, una niña, que tiene plenamente cubierta la necesidad de la alimentación, será una persona sana con potencial para aprender y crear conocimientos y para producir en el futuro lo necesario para vivir junto a su familia.

En Guatemala, este indicador nos dice que en 2009 había sólo un 5.0% más de niños con la necesidad de alimentación plenamente satisfecha que los existentes hace en 1995 (ver Gráfica No. 18). Que no obstante el enorme desarrollo tecnológico y la abundancia de recursos que el mismo trajo consigo, cerca del 50.0% de los niños veían amenazado su desarrollo mental y físico. Que la desigualdad, se estructura de tal manera que difiere sus consecuencias hacia el futuro. Que las políticas económicas relegaron para el futuro los problemas sociales fundamentales. Que la estabilidad macroeconómica es necesaria, pero por sí sola poco puede hacer para reducir las brechas de desigualdad. Que la ideología neoliberal, como base de la política económica sustenta la desigualdad y genera condiciones para la reproducción de las exclusiones.

En ese sentido, la revisión de la evolución de incidencia de la desnutrición crónica en forma desagregada por grupo étnico revela que las políticas implementadas en el ámbito económico-social, y en general, el ejercicio de la política en el país durante las últimas décadas, es decir, el énfasis en las políticas macroeconómicas y en el mercado como mejor distribuidor de los recursos, siguió la senda de las políticas anteriores, favoreciendo directa e indirectamente a los estratos de la población que históricamente han tenido mejores condiciones para el acceso a la salud, la

educación y el empleo, y por tanto, más a la niñez mestiza que a la indígena, afectada por la permanencia de la discriminación y la marginación: durante el período 1987-2009, la prevalencia de la desnutrición crónica se redujo un poco más de 16 puntos entre los niños y las niñas mestizas (de 52.5 a 36.2%), pero sólo 10 puntos entre las niñas y niños indígenas (de 72.3 a 65.9%), permaneciendo extremadamente alta (ver Gráfica No. 19).



Fuente: Elaboración propia con base en INE, Encuestas de Salud Materno Infantil 1987, 1995, 1997/1998, 2002 y 2008/2009; y Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), ¿Ha crecido Centroamérica?, Análisis de la situación antropométrica-nutricional en niños menores de 5 años de edad en Centroamérica y República Dominicana para el período 1965-2006. Pg. 179. Mayo 2009.

Reflexión final:

Las políticas económicas que se implementaron durante el proceso de apertura económica que se inicia en 1989 y que se extiende hasta la época actual tuvieron el efecto de beneficiar a las élites económicas de muchas maneras, así como las actividades productivas que se fortalecieron a partir de la ampliación del mercado externo, de las necesidades del mercado interno y de los bajos costos de algunos insumos y de la mano de obra ofrecida por el país. Sin embargo, al contrario de lo que ocurrió en la época precedente a la crisis de la deuda externa en los años ochenta, la economía creció pero moderadamente. La diversificación productiva en el agro, así como la maquila textil, y las actividades asociadas con las telecomunicaciones, el sistema financiero y otros servicios contribuyeron a éste crecimiento, marcándose una tendencia de menor participación de la producción de bienes y mayor participación de los servicios en el PIB.

Hubo durante el período 1989-2013, procesos políticos como la democratización que se inicia en 1985 y el proceso de paz, que contribuyeron a elevar la participación del gasto social en el presupuesto público, pero estos recursos fueron insuficientes y su impacto fue limitado debido a la corrupción del sistema político, cooptado por la elites económicas, tanto como por grupos económicos, políticos y militares que ejercieron el poder para favorecer sus intereses de grupo o personales por medio de la práctica del intercambio de favores políticos, el clientelismo y el manejo político y discrecional de los recursos públicos.

El desarrollo de la economía del país, el desarrollo tecnológico, el proceso de democratización y los procesos sociales, tuvieron entonces impactos diferenciados. Hubo procesos que favorecieron la acumulación del capital, así como una gran variedad de avances científicos al alcance de las personas con mayores recursos económicos y una tendencia a la reducción de la pobreza en el

largo plazo, pero también condiciones económicas, políticas y culturales propicias para la reproducción de la desigualdad en todas sus formas, la discriminación étnica, y para la continuidad de los procesos de marginación y despojo territorial de los pueblos indígenas por parte del capital transnacional.

Bibliografía

1. Arteaga de Morales, Desireé, Guatemala: La política fiscal del Estado y del desarrollo humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, Boletín No. 73, Pg. 6. Mayo de 2011. Edición electrónica en http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala_73.pdf
2. Banco de Guatemala, Boletín Estadístico Trimestral. Edición electrónica en: <http://www.banguat.gob.gt/estaeco/boletin/menugen.asp?kmenu=PREES>
3. Catalán Sosa, Andrea, Análisis de la jornada laboral en los call centers de Guatemala. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, mayo de 2013.
4. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), El Programa de Palma Africana como Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala. 79 Pgs. Guatemala, enero de 2011.
5. CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2012. Pg. 19. Edición electrónica en: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/49845/P49845.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl

6. Comisión Económica de América Latina y El Caribe (CEPAL), Notas de la CEPAL, Una década de Luces y Sombras, Número 15, Marzo de 2001. Pgs. 3-4.
7. Cubero, Rodrigo y Vladkova Hollar, Ivanna, Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centro América. Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), Revista N°. 75 / Año XXXVIII Marzo. Argentina, abril 2011. Edición electrónica en: <http://asip.org.ar/75-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip/>
8. García, Juan Luis, La vida (en un call center). Guatemala, junio de 2014. Publicado en: <http://publicogt.com/2014/06/05/la-vida-en-un-call-center/>
9. Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional Agropecuaria 2013 (ENA 2013). 50 Pgs. Guatemala, abril de 2014.
10. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), Universidad Rafael Landívar (URL) y Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), “Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)”. Guatemala, enero de 2013.
11. Organización Internacional del trabajo (OIT), La industria de la maquila en Centroamérica. Pg. 13. Guatemala, 1997. Edición electrónica: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/spanish/maquila/capi-1.pdf>
12. Organización de Naciones Unidas (ONU), Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002. 122 Pgs. Edición electrónica en: <http://www.cepal.org/noticias/noticias/9/10569/aconf198-11esp.pdf>

13. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Política de Desarrollo Agrícola, Conceptos y Principios. Pg. 7. Roma 2004. Edición electrónica en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5673s/y5673s00.pdf>
14. Maúl, Hugo, y Bendfelt, Juan F., “La privatización: una oportunidad Desmonopolización, desregulación y democratización del capital”. Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES), 300 pgs. Guatemala, 1989.
15. Palencia Prado, Tania, Barriga llena no cree en hambre ajena. Pg. 13. Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, Guatemala, octubre de 2010.
16. PLURIJUR, CALAS, Consejo Maya Sipakapense, Frente de Defensa Miguelense (FREDENI), “Peritaje del INACIF sobre contaminación de Mina San Rafael y Mina Marlin, Plano de Goldcorp sobre las minas subterráneas en San Miguel Ixtahuacán Muerte de trabajador en mina West Vero de Sipacapa”. Edición electrónica en <https://comunitariapress.wordpress.com/2014/11/24/comprobado-la-mineria-si-contamina/> Guatemala, noviembre de 2014.
17. Polanco, Mara Luz, La Privatización: sus implicaciones socioeconómicas y su impacto en la economía familiar. Revista Presencia No. 39, Sep-Dic 2000. Departamento de Estudio de Problemas Nacionales (DEPN), Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Guatemala, 2000.
18. Pulido Fernández, Juan Ignacio y otros, Gestión activa de la deuda externa y desarrollo turístico. Los Swaps deudaturismo sostenible. Revista de Economía Mundial No. 20. Año 2008. Pgs. 2007-2013.

19. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010-2011, Guatemala: un país de oportunidades para la juventud? 306 Pgs. Guatemala, 2012.
20. Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), ¿Ha crecido Centroamérica?, Análisis de la situación antropométrica-nutricional en niños menores de 5 años de edad en Centroamérica y República Dominicana para el período 1965-2006. 272 Pgs. Mayo 2009.
21. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Pg. 19. Guatemala, agosto de 2014. Edición electrónica en: http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley_de-SAN.pdf
22. Williason, John; No hay Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo, Pg. 11. Septiembre de 2003.
23. Zea, Cizel; Charnud, Luisa María y Hernández, Beatriz, Una mirada sobre los problemas de salud en las mujeres asociados al trabajo. Estudio de caso de la industria maquiladora en Guatemala y la agroindustria en Chimaltenango. Informe final. Guatemala, febrero de 2004.

Cambio de planes en la Franja Transversal del Norte: El descubrimiento de recursos naturales no renovables despierta las ambiciones capitalistas

Jorge Murga Armas¹

Introducción

Si, como lo hemos dicho antes, la Franja Transversal del Norte fue concebida en los años cincuenta como válvula de escape a la creciente presión campesina por la tierra, en los años setenta-ochenta la apropiación insaciable de enormes extensiones de tierras boscosas para la crianza de ganado vacuno hará que el objetivo inicial trazado por los ideólogos de la “transformación agraria” sufra una primera modificación. Ya no se trata de aliviar los problemas de los campesinos desprovistos como lo habían planteado inicialmente los gobiernos contrarrevolucionarios tutelados por los Estados Unidos. Se trata, más bien, de adueñarse de la mayor cantidad de tierras posible y de promover la ganadería extensiva y la explotación de los recursos forestales del Petén y la Franja Transversal del Norte.

Ahora bien, la información estratégica privilegiada que poseen los gobiernos militares y sus socios políticos y empresariales sobre la existencia de petróleo y minerales en la Franja Transversal del Norte despertará sus ambiciones capitalistas. Por eso, y mientras el gobierno despliega “Planes Nacionales de Desarrollo” en las zonas minifundistas del altiplano; militares, políticos, empresarios y terratenientes se proponen concentrar tierras en lugares donde se sabía yacían los recursos naturales no renovables. Es entonces cuando el gobierno de Carlos Arana Osorio (1970-1974) cambia los planes para la región. De zona ganadera y forestal, la Franja Transversal del Norte se transforma en zona de desarrollo industrial. El interés por la explotación petrolera y minera, así

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

como la explotación de los recursos hídricos, se convierten desde aquel momento en el pastel de los grupos de poder.

Una tentativa de desarrollo capitalista en la región minifundista del altiplano

A partir de los años sesenta se acentúa de manera importante la influencia que desde 1954 ejercían las agencias internacionales para el desarrollo sobre los gobiernos de la contrarreforma en materia de política agraria. En efecto, por iniciativa de la administración de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), pero con ayuda considerable de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue elaborado el Plan Nacional de Desarrollo Rural, mejor conocido con el nombre de Plan 1971-1975, algunos años antes de la elección de Carlos Arana Osorio.

La línea directriz de este plan en relación con la distribución de tierras era siempre la Ley de Transformación Agraria que establecía la colonización de la Franja Transversal del Norte como principal centro de interés.² Esta ley, no obstante, adolecía de una insuficiencia. Aunque cuestionaba las tierras no cultivadas de las propiedades privadas, no establecía un mecanismo real de expropiación que garantizara que esas tierras podían ser recuperadas por el Estado para redistribuirse a los campesinos.

Con el propósito de atenuar esa perversión, el Plan 1971-1975 propuso algunas modificaciones a la ley bajo la forma de procedimientos para la expropiación de tierras ociosas o por la aplicación efectiva del impuesto territorial.³ Actualmente, observaba la USAID en aquellos años, la legislación establece “un cuadro que permite obtener fondos de los rurales pobres, pero

² Véase Jorge Murga Armas, *Colonización de tierras y creación del territorio denominado “Franja Transversal del Norte”*, Revista Economía, No. 202, IIES-USAC, Guatemala, octubre-diciembre 2014.

³ El Gráfico, 11 de febrero de 1975, citado en 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. 155.

que dificulta el cobro, entre la élite terrateniente, del impuesto a la tierra ociosa”.⁴

Los funcionarios responsables del nuevo programa de desarrollo rural —elaborado sobre la base de las experiencias de programas agrarios precedentes— revisaron el contenido del plan y no se opusieron a los aspectos técnicos y financieros del proyecto. Pero como las medidas preconizadas para la expropiación de tierras ociosas se oponían a los intereses de los terratenientes, no dudaron en rechazar las que pudieron ser las “novedades” del Plan 1971-1975. El plan, por tanto, se limitó a aplicar las medidas que describiremos a continuación.

El Plan Nacional de Desarrollo Rural

Además de los aspectos concernientes a la asistencia técnica, el apoyo crediticio y los proyectos de irrigación,⁵ el Plan 1971-1975 fijaba cuotas de producción a los campesinos susceptibles de ser beneficiarios de los proyectos, ofrecía asistencia para la comercialización e introducía un plan de diversificación agrícola que preconizaba el crecimiento vertical de las producciones de frutas, legumbres y flores entre los pequeños y medianos agricultores.⁶

Así, ampliamente financiado por la AID y el BID, el plan preveía un esfuerzo considerable en materia de asistencia técnica y ayuda al crédito, tanto para la producción como para la comercialización.⁷

⁴ Richard Hough, *et al.*, *Land and Labor in Guatemala: an assessment*, Washington, USAID, 1982, p. 60.

⁵ Yvon Le Bot, *op. cit.*, 1977, p. 152. El plan proyectaba la irrigación de 21,627 hectáreas en todo el país, o sea 30 proyectos de los cuales 9 representaban 6,350 hectáreas en la región indígena del occidente.

⁶ *Ibid.*, p. 153.

⁷ *Ibid.*, p. 154. “El financiamiento externo de los programas de desarrollo agrícola y rural proveniente esencialmente de la AID y del BID (en el plan 1971-1975 el conjunto de fondos externos totalizaba 60 millones de dólares, o sea la mitad de los fondos globales previstos por esos programas) (...) El BID financia sobre todo los programas de infraestructura (irrigación, drenaje, colonización) y la AID los programas de crédito, la comercialización, la asistencia técnica (tiene también bajo su cargo la orientación general de la política agrícola)”.

Agreguemos que instituciones especiales como el Banco Nacional de Desarrollo Agrario (BANDESA) fueron creadas con el fin de servir de apoyo a la ejecución del programa, y que el desarrollo de ese proyecto permitió la creación de nuevas cooperativas y diversos centros de formación e información agrícola en el altiplano, donde técnicos especializados se encargaron de poner en marcha programas de asistencia a la productividad agrícola.

Aunque los objetivos eran diversos, el plan buscaba aumentar los ingresos de los pequeños productores, mejorar la dieta alimenticia de la población y eliminar las importaciones de alimentos básicos a partir de 1975. Pero los objetivos del plan chocaron rápidamente con la realidad. En 1974, las estadísticas de las importaciones agrícolas mostraron que la producción catastrófica de productos básicos hizo necesaria la importación de maíz, frijol y arroz en cantidades superiores a los años anteriores.⁸

Más que implementar una política de redistribución de tierras susceptible de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, el Plan de Desarrollo Rural intentó introducir un modelo de desarrollo capitalista en las regiones minifundistas del altiplano. Para ello, además de los objetivos ya descritos (creación de cooperativas, diversificación de la agricultura para la promoción del mercado interno y de exportación, etc.), la política de la AID se proponía ayudar a la concentración de parcelas minifundistas para mejorar las condiciones de producción y comercialización e insertarlas en un sistema de economía de mercado. Se trataba de crear una red de pequeñas explotaciones agrícolas modernas cuya producción permitiera aumentar los ingresos familiares y por ende el nivel de vida de la población.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo Rural 1971-1975 aclaró un problema crucial: La pauperización creciente de las pequeñas explotaciones del altiplano indígena depende más de las causas estructurales que las oprimen, que de la ausencia de esfuerzos para modernizar la agricultura tradicional y aumentar su productividad. Si es verdad que el Plan 1971-1975 podía mejorar hasta cierto punto las condiciones económicas

⁸ *Id. Ibid.*

de un sector reducido de pequeños y medianos agricultores, la mayoría del campesinado, es decir, los propietarios de parcelas minifundistas y los campesinos sin tierra, continuaron excluidos de los beneficios de ese tipo de proyectos.

Mientras tanto, los gobiernos militares mantenían formalmente la idea de favorecer a los campesinos desprovistos otorgándoles pequeñas parcelas en las zonas de colonización.

Continuidad de la política agraria

La política dominante en materia de tierras y desarrollo de la agricultura continuaba siendo la colonización de la Franja Transversal del Norte y el Plan Nacional de Desarrollo Rural. Observamos, sin embargo, que la distribución de tierras tuvo una disminución considerable a mediados de los años setenta. Mientras que el gobierno de Arana Osorio entregó 182,228 hectáreas entre 1971 y 1974, el de Kjell Laugerud García (1974-1978) distribuyó únicamente 43,417 hectáreas entre 1974 y 1978.⁹

Si nos atenemos a la información proporcionada por Leopoldo Sandoval,¹⁰ esta enorme diferencia se explica por el número importante de entregas gratuitas de fincas del Estado a las organizaciones cooperativas, como lo preveía el Decreto 1653 de la administración Méndez Montenegro.¹¹ Así, luego de la aplicación de esta ley, 130,518 hectáreas habían sido cedidas a 26 asociaciones cooperativas en 1973. Ahora bien, si recordamos el desvío de que fue objeto la ley que autorizaba las adjudicaciones de hasta 4,500 hectáreas de tierra a organizaciones cooperativas que declararan como mínimo 15 miembros (aun cuando se tratara de una misma familia), la cuestión que se plantea es saber si esas asociaciones cooperativas fueron realmente constituidas por campesinos.

Un problema similar tendrá lugar algunos años después.

⁹ Richard Hough, *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

¹⁰ Leopoldo Sandoval, *op. cit.*, p. 229.

¹¹ Jorge Murga Armas (octubre-diciembre 2014), *op. cit.*

El Decreto 27-80

Durante la guerra, el régimen del general Romeo Lucas García (1978-1982) emitió el Decreto 27-80¹² que abroga el Patrimonio Familiar Mixto (Artículo 12 Decreto 1551) y crea un nuevo mecanismo de reposición de títulos de tierras que origina las comunidades legalizadas:

Los bienes raíces inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de persona individual o jurídica, cuya existencia o la de sus herederos legales sean imposibles demostrar y legitimar, que actualmente estén poseídos y explotados en forma comunitaria, podrán inscribirse en la misma forma comunitaria a favor de las personas individuales que la posean.¹³

Con el argumento de que la Ley de Transformación Agraria no contaba con “los elementos necesarios para poder desarrollar el contenido social de la misma”, y el pretexto de que “la adquisición y el otorgamiento de tierras (...) para beneficio directo del campesinado guatemalteco” planteaba la necesidad de otorgar mayores facultades al Consejo Nacional de Transformación Agraria, el decreto en referencia, basado en la disposición transitoria citada arriba, crea las condiciones legales para que “los bienes raíces inscritos (...) en forma comunitaria” puedan ser transferidos a “personas individuales”.

No tenemos datos exactos sobre los resultados de este embuste jurídico que en teoría debía favorecer a las cooperativas, colectividades o familias campesinas. En la práctica, se sabe, muchos patrimonios agrarios colectivos o familiares fueron adjudicados a personas no campesinas, y muchos de ellos resultaron en nuevos latifundios, no obstante lo señalado por la ley:

12 Decreto número 27-80, del Congreso de la República, emitido para reformar el Decreto 1551 Ley de Transformación Agraria, el 21 de marzo de 1980, *Recopilación*, 1979-1980, t. IC, 1987, pp. 244-249.

13 Artículo 28 del Decreto 27-80.

La extensión superficial de la Empresa Agrícola constituida en patrimonio familiar agrario será variable y se determinará en cada caso por el Instituto, de acuerdo con la condición de cada zona o región del país fijando el mínimo y máximo en el reglamento respectivo, evitando el latifundio y minifundio.¹⁴

Ignoramos en realidad quiénes fueron los beneficiarios de esas entregas. Sin embargo, y dada la amplitud del conflicto armado que envolvió al campo durante esos años y los desplazamientos internos y externos de miles de campesinos sometidos por la violencia, parece difícil creer que los beneficiarios hayan sido los campesinos desprovistos. Recordemos que a principios de 1980, en la Franja Transversal del Norte únicamente, se contaban 266 explotaciones de más de 450 hectáreas¹⁵ y que el general Lucas García, ex presidente de la República, revendió en 1987 —es decir cinco años después de haber sido depuesto por el general Efraín Ríos Montt (1982-1983)— un dominio de 10,000 hectáreas que había adquirido en esta región.¹⁶

Las estadísticas agrarias del período 1979 a 1982 hablan por sí mismas. En sólo tres años de la administración Lucas García fueron adjudicadas 104,652 hectáreas en la Franja Transversal del Norte y el Petén, superando notablemente a las 43,417 otorgadas por la administración precedente.¹⁷

El fin de las colonizaciones

Richard Hough —y otros especialistas estadounidenses contratados por la USAID para evaluar el impacto de la contrarreforma agraria— nos provee de datos interesantes sobre el último proyecto de colonización impulsado por el Gobierno de Guatemala y la USAID en la Franja Transversal del Norte a principios de los años ochenta.¹⁸

14 Artículo 75 del Decreto 27-80.

15 Richard Hough, *et al.*, *op. cit.*, p. 29.

16 Yvon Le Bot, *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 54.

17 Richard Hough, *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

18 *Ibid.*, pp. 60-64.

El proyecto se inspiraba de dos ejemplos precedentes¹⁹ en los cuales “los colonos habían empezado por adaptar sus prácticas agrícolas a las diferentes condiciones agronómicas de las Tierras altas del norte”.²⁰ Para lograr sus objetivos, el proyecto contaba con “\$7.3 millones para el asentamiento de 5,000 familias sobre 50,000 hectáreas de tierras del dominio público durante un período de cinco años, e incluía desarrollo de infraestructura, apoyo social y técnico y el establecimiento de cooperativas de usos múltiples”.²¹

Pero en agosto de 1982, poco tiempo después de cumplir un año de operaciones y justo en el momento de la subida de la violencia militar y política en el área, tuvo que detenerse la iniciativa de colonización que para entonces había asentado a cerca de 2,000 familias. De hecho, las demoras y los problemas sufridos con la implementación del proyecto fueron numerosos. Muy pronto, afirman los consultores norteamericanos, se hizo evidente que el estudio agronómico y las recomendaciones de acompañamiento fueron poco satisfactorias. Como consecuencia, los tamaños de los terrenos para los colonos fueron aumentados para asegurar que las familias pudieran sostenerse a sí mismas en una parcela de extensión adecuada, aunque muchas áreas para la colonización eran pantanosas.

Por otra parte, las instituciones de gobierno responsables no dieron el soporte adecuado en las áreas de educación, salud, agricultura e infraestructura; y la asistencia técnica de los Estados Unidos fue muy limitada, especialmente en la investigación agronómica adaptativa de la agricultura tropical (cultivos, cosecha). En fin, fueron muchos los factores que contribuyeron a

¹⁹ El autor se refiere al proyecto de colonización planificado, conducido y organizado en los años sesenta por misioneros Maryknoll al norte de los departamentos de Huehuetenango y el Quiché entre los ríos Ixcán y Xalbal, donde se establecieron las cooperativas Mayalán, Xalbal, La Resurrección, Los Ángeles y Cuarto Pueblo; y a la colonización espontánea que en esa misma década tuvo lugar al otro lado de la Franja Transversal del Norte, en la región de Sebol, por colonos que se trasladaron hacia el interior del área contigua a la carretera de terracería abierta para explorar los sitios petroleros de la zona. Id. Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

la deficiencia de los resultados de este proyecto. Pero el nivel de la violencia militar y política que conmovió el área en el período de diciembre de 1981 a marzo de 1982 fue determinante.

En efecto, después de que las autoridades militares ordenaran suspender las actividades en febrero de 1982, alrededor de 400 familias de dos pueblos evacuados dejaron el área del proyecto. Otro pueblo, llamado Trinitaria, fue “quemado hasta el suelo” por soldados que incursionaban en las zonas de colonización en busca de los insurgentes del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) que accionaban en el área desde su formación en 1975.²²

Así, la estrategia de “tierra arrasada” implementada por el ejército entre 1981 y 1983 en las regiones sospechosas de dar apoyo a la guerrilla, destruyó 440 aldeas y caseríos dejando un saldo de 35,000 muertos²³ y casi todas las zonas de colonización devastadas.

En los años setenta, la exploración petrolera que acompaña la construcción de un camino transversal define el futuro de la región.

La exploración y explotación de petróleo

Si es cierto que en Guatemala las primeras concesiones de exploración petrolera remontan a la primera mitad del siglo XX, también es verdad que la intensificación de ese proceso tuvo lugar después del derrocamiento de Jacobo Arbenz (1951-1954).²⁴

²² Ibid.

²³ Véase: CEH, *Guatemala: Memoria del silencio*, Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Ciudad de Guatemala, febrero de 1999.

²⁴ “El derrocamiento del Presidente Jacobo Arbenz, propiciado por el Gobierno de los Estados Unidos, entre otros, tuvo tres objetivos principales: 1) Devolverle a la UFCO las tierras legalmente expropiadas; 2) Poner a disposición de empresas extranjeras el petróleo; 3) Poner a disposición de empresas extranjeras (Hanna Coal and Ore Corporation e International Nickel Co. —EXMIBAL— (las riquezas minerales”. Alfonso Bauer Paiz, *Iniciativa de Ley No. 2780, que reforma la Ley de lo Contencioso Administrativo*, Decreto Número 119-96 del Congreso de la República. Conocida por el pleno el 26 de noviembre de 2002. La información proporcionada por Bauer Paiz se sustenta en la obra de Rafael Piedrasanta Arandi y Erwin Rudy Monterroso Mejía, *El Petróleo de Guatemala: aspectos históricos; importancia económica; efectos político-sociales; perspectivas para el futuro*, USAC, marzo de 1999.

Hasta 1954, en efecto, la Constitución de la República de 1945,²⁵ y la legislación petrolera aprobada en 1947²⁶ y 1949,²⁷ establecían parámetros nacionalistas que frenaban la participación de compañías extranjeras en la explotación de los hidrocarburos del país:

Artículo 95.— Los yacimientos de hidrocarburos y sus derivados solamente pueden ser explotados por el Estado, por guatemaltecos, o por compañías guatemaltecas cuyo capital sea predominantemente nacional.²⁸

La Constitución de la República, lo vemos, favorecía al Estado en la explotación de petróleo y sólo permitía la participación de empresas extranjeras asociadas en forma minoritaria al capital nacional. Por eso, y por todas las restricciones que los Decretos 468 y 649 imponían al capital extranjero, el coronel Carlos Castillo Armas (1954-1957) subordinado al gobierno de Estados Unidos deroga la Constitución de la República y, a través de la Ley Preliminar al Código de Petróleo,²⁹ deroga el Decreto 649.

25 La Constitución de la República de Guatemala fue aprobada el 13 de marzo de 1945 y estuvo en vigor durante los gobiernos de Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Arbenz.

26 El 19 de diciembre de 1947 se emitió el Decreto 468, Ley de Petróleos, que deroga el Decreto 1998, Ley de Hidrocarburos, aprobado en 1934 por el gobierno de Jorge Ubico (1931-1944). Entre otras cosas, el Decreto 468 prohíbe: 1) El otorgamiento de extensas zonas de exploración y explotación; 2) Que sean únicamente las empresas privadas las que determinen el desarrollo petrolero; 3) La libre exportación petrolera. Además, estipula que se debe; 4) Promover la construcción de refinerías para cubrir las necesidades internas y, en el futuro, el consumo centroamericano y del Caribe, a través de una empresa estatal. Observatorio Ambiental, *De traiciones a la Patria y corrupción en Guatemala: el caso del petróleo en el Parque Nacional Laguna del Tigre*, Universidad Rafael Landívar, FLACSO Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, septiembre de 2012, p. 3.

27 El Decreto 649 se aprobó el 28 de septiembre de 1949 para reforzar el Decreto 468. En sus artículos 11 y 32 señala que la exploración, transformación y transporte de petróleo podrán realizarla empresas extranjeras cuyos activos pasarían a formar parte del patrimonio del Estado sin pago alguno al final de la concesión (artículo 50). Establece, además, “la obligación de instalar una refinería cuando se produjeran 3,000 barriles diarios (artículo 39) y una rebaja al impuesto superficial de explotación para los primeros 3 años de operaciones (artículos 56, 62 y 65)”. *Id. Ibid.*

28 Constitución de la República de 1945.

29 Ley 172 o Ley Preliminar al Código de Petróleo, emitida el 9 de diciembre de 1954.

Desde entonces, la Dirección General de Minería e Hidrocarburos se convierte en una dependencia subordinada totalmente al Presidente de la República, y todos sus documentos e investigaciones se conservan en absoluto secreto.³⁰ Pero será el Código de Petróleo³¹ elaborado por las transnacionales el que defina el marco legal esbozado por la Ley Preliminar: Por un lado, favorece a las empresas petroleras. Por el otro, eleva a carácter de “secreto de Estado” el tema petrolero.³²

Tal situación sería refrendada por la Constitución de Guatemala, promulgada en 1956.³³ En contradicción a lo que estipulaba el Artículo 95 de la Constitución de la República de 1945, en efecto, el Artículo 218 de la nueva Constitución declara de utilidad y necesidad pública la explotación de minerales y demás recursos naturales.³⁴ De esta manera, el régimen contrarrevolucionario levantó el cerrojo para que las empresas transnacionales exploten petróleo en territorio nacional.

El resultado inmediato fue el siguiente: una decena de empresas estadounidenses y guatemaltecas se beneficiaron entre 1956 y 1957 con contratos petroleros que abarcaban 3.8 millones de hectáreas equivalentes a más de un tercio del territorio nacional.³⁵ Una de ellas, The Ohio Oil Company cuyos derechos comprendían 271,601 hectáreas,³⁶ hace los primeros descubrimientos en el

30 Observatorio Ambiental, *op. cit.*

31 Decreto Gubernativo 345 emitido en 1955.

32 Observatorio Ambiental, *op. cit.*, p. 3.

33 “No se debe olvidar que las Constituciones de 1956 y 1965 fueron ilegítimas. La primera con lista única del Gobierno sin participación de la oposición. La segunda, con 10 constituyentes por partido (MLN, PR y PID) y el resto designado directamente por el Ejército”. Alfonso Bauer Paiz, *op. cit.*

34 Advirtamos que dicho precepto estuvo en la Constitución de 1965 y continúa estando en la de 1985, vigente.

35 The New York Times, *Big Oil Rush Due in Guatemala, If Government Maintains Order*, by J. H. Carmical, November 18, 1957. Citado en Stephen M. Streeter, *Managing the Counterrevolution. The United States and Guatemala, 1954-1961*, Ohio University Center for International Studies, Latin America Series No. 34, Athens, 2000. Véase también: Mario Monteforte Toledo, *Guatemala. Monografía Sociológica*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1959.

36 NSA, National Security Archive, 3 de marzo de 2001. Documento desclasificado, República de Cuba, Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Ejército Rebelde, 7 de abril de 1961. www.gwu.edu/~nsarchiv/19610112.pdf

norte de Alta Verapaz y en 1958 perfora un pozo con resultados positivos aunque inviable comercialmente en la zona de Chinajá.

Así se inauguró un proceso de exploraciones petroleras que, además de desembocar en el descubrimiento de los primeros yacimientos, dejó un legado de información científica que, no obstante haber sido considerado como “secreto de Estado”, será utilizado en los años setenta con fines privados.

Este proceso, que se desarrolla en forma paralela al de la minería en Huehuetenango³⁷ e Izabal,³⁸ habría de tener consecuencias lamentables para el proyecto de colonización de tierras en la Franja Transversal del Norte. En efecto, las exploraciones, los descubrimientos y las explotaciones cada vez más importantes de níquel, petróleo y otros minerales en diversos puntos de la región, hicieron que militares, políticos, empresarios y terratenientes comenzaran a acaparar tierras en zonas donde se sabía yacían petróleo y minerales.

El caso más conocido, que resulta emblemático por las alianzas políticas y empresariales que materializó, es el del cafetalero y azucarero guatemalteco Rudy Weissenberg, dueño de vastos dominios en Alta Verapaz. Weissenberg, en efecto, se hizo de nuevas tierras en la zona de las Tortugas y Rubelsanto,³⁹ se asoció con empresarios del tipo de Ernesto Rodríguez Briones y Manuel Ayau Cordón, militó en el partido de extrema derecha Movimiento de Liberación Nacional (MLN), compartió con Rodríguez Briones y Ayau Cordón la dirección local de la

37 Entre 1958 y 1960 fueron aprobados los contratos de explotación de las minas de antimonio y tungsteno de San Idelfonso Ixtahuacán, Huehuetenango. El grupo de 4 minas (La Florida, Los Lirios, Anabella y Clavito) fue explotado por la compañía Minas de Guatemala.

38 Si es cierto que la empresa Exploraciones y Explotaciones Mineras de Izabal (EXMIBAL) fue fundada en 1960 tras una alianza entre Hanna Manning (de capital canadiense) e International Nickel (INCO) (transnacional líder en la explotación del níquel), también es verdad que la presencia de aquella en Guatemala remontaba a 1955, año en que el régimen de Castillo Armas hizo los primeros cambios a la legislación minera. De hecho, fue la industria del níquel la que interesó primero a militares y empresarios guatemaltecos.

39 Luis Solano, *Contextualización histórica de la Franja Transversal del Norte (FTN)*, CEDFOG, Guatemala, febrero de 2012, p. 20.

petrolera Basic Resources,⁴⁰ y obtuvo además seis concesiones por una superficie total de 374,449 hectáreas en el Quiché, Huehuetenango, el Petén y Alta Verapaz, las cuales traspasó a Basic Resources International (Bahamas) Limited, Shenandoah Guatemala Inc. y Saga Petroleum S.A., el 20 de junio de 1974.⁴¹

Hecha la excepción de la década 1944-1954, cuando los gobiernos revolucionarios privilegiaron en sus políticas los intereses nacionales, a lo largo de la historia de la industria minera y petrolera guatemalteca se repite siempre ese tipo de situaciones y los campesinos sufren siempre las mismas consecuencias: son ignorados o puestos al margen de los planes del gobierno y, para favorecer los intereses individuales, familiares, gremiales o corporativos, el Estado promueve, tolera o ejecuta el despojo de sus tierras y recursos naturales.

Eso fue justamente lo que hicieron los regímenes militares de Carlos Arana Osorio, Kjell Laugerud García y Romeo Lucas García. Durante la administración de Arana Osorio, en efecto, se emitió el Decreto 62-74, Ley de Régimen Petrolífero de la Nación, que establecía tres puntos fundamentales: 1) Ningún contrato podía durar más de 30 años; 2) Al final del plazo todos los activos de la empresa pasarían al Estado; 3) El Estado percibiría: a) como mínimo el 50% de petróleo extraído, en especie; b) Pago de Impuesto sobre la Renta.⁴²

Pero el Decreto 62-74 no derogó el Decreto 345 de Castillo Armas ni llevó a la práctica lo establecido. Más bien, introdujo un sistema de contratación directa entre el gobierno y las empresas interesadas que benefició a los capitales asociados al alto mando militar.

Un año después, el gobierno de Laugerud García aprobó el Decreto 96-75, Ley de Régimen Petrolífero de la Nación, que derogó el Decreto 64-74. Esta nueva ley, que tenía grandes ventajas en comparación al Código de Petróleo, se caracterizó por lo siguiente:

40 Luis Solano, *Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder*, Inforpress Centroamericana, Guatemala, 2005, pp. 43-50.

41 Observatorio ambiental, *op. cit.*, p. 3.

42 Alfonso Bauer Paiz, *op. cit.*

“1) Estableció una regalía creciente a partir del 55%; 2) Fijó un período máximo de explotación de 25 años, en vez de 60; 3) Al final del plazo, los activos pasarían al Estado, aunque permitía transferencias a otros contratistas; 4) Fijó el pago de Q.1 millón por suscripción de contrato, cuando el Quetzal estaba a la par del dólar”.⁴³

En pocos años, sin embargo, se conocieron las verdaderas intenciones de la administración Laugerud García: esta se proponía hacer realidad la propuesta de Basic Resources, Shenandoah y Saga Petroleum. Aunque el Estado tendría una participación mínima del 51% del precio del petróleo que se llegara a producir y vender, a cambio había asumido el compromiso de autorizar la construcción de un oleoducto capaz de transportar 3,000 barriles diarios de petróleo por la Franja Transversal del Norte.⁴⁴

Ahora bien, la construcción del oleoducto benefició aún más a las transnacionales. El oleoducto, en efecto, se terminó de erigir en 1979 para transportar 50,000 barriles diarios de petróleo sobre 236 kilómetros de la Franja Transversal del Norte, desde Rubelsanto, Alta Verapaz, hasta el Puerto Santo Tomás de Castilla, en Izabal. El resultado, nuevamente, fue la desposesión de varias comunidades, la violencia en contra de las que se resistían⁴⁵ y la reducción del número de hectáreas entregadas a campesinos desprovistos.

Fue en ese contexto que las empresas transnacionales lograron consolidarse. En 1983, en efecto, el gobierno del general Oscar Humberto Mejía Vítores (1983-1985) aprueba el Decreto Ley 109-83, Ley de Hidrocarburos, que además de contener varios artículos difíciles de interpretar,⁴⁶ crea las condiciones jurídicas

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Observatorio Ambiental, op. cit., p. 4.

⁴⁵ La “Masacre de Panzós”, cometida por el ejército el 29 de mayo de 1978, es quizás el mejor ejemplo de la violencia desencadenada por el régimen en contra de los campesinos que se oponían a los abusos de los terratenientes. En esa ocasión, 53 personas fueron asesinadas tanto en la plaza del pueblo como en su intento de fuga a los disparos de los soldados que defendían los intereses de finqueros, autoridades locales y militares de la región. Véase: CEH, op. cit.

⁴⁶ Alfonso Bauer Paiz, op. cit. Las citas que siguen sin llamada de nota fueron tomadas de este documento.

para que la compañía Basic Resources —que había adquirido los derechos de Centram Zamora, S.A., Saga Petroleum y Shenandoah— se apropie de buena parte del petróleo producido en el país, dejándole al Estado “una misera regalía”.

“La Ley, afirma Bauer Paiz, “parece haber sido dictada por las petroleras”, pues en vez de derogar el Código de Petróleo de Castillo Armas, permite que las compañías conserven los privilegios obtenidos con ese código. Esto hizo posible que Basic Resources alcanzara “ganancias de más del 450%”. “Valiéndose de la insuficiencia de la Ley”, en efecto, esta transnacional ha fijado precios decrecientes del crudo en perjuicio de los intereses del Estado, mientras que los impuestos que paga por regalías petroleras son insignificantes, en relación con los que soporta de impuestos la economía interna (empresas y consumidores guatemaltecos).⁴⁷ Así, la empresa extranjera “se lleva un valioso recurso no renovable, que tarde o temprano se va a agotar”.

Ahora bien, para favorecer el desarrollo de la industria petrolera y minera, así como la realización de los planes estatales de construcción de hidroeléctricas en diversos puntos del país,⁴⁸ los

⁴⁷ Mientras que en 1983 el barril tuvo un precio promedio de VS\$24.80, en 1996 sólo alcanzó VS\$11.40. Esta situación se vuelve aún más grave cuando se comprueba que los beneficios para el Estado son “insignificantes” en comparación con la riqueza que extrae la petrolera: “De 1990 a 1996 el Estado percibió un total de ingresos de Q.35,753.500.000. De ellos apenas Q.85.7 millones fueron por regalía petrolera, o sea Q.417.1 veces menor. En otras palabras, por cada Q.417.1 que soporta de impuestos la economía interna (empresas y consumidores guatemaltecos) la empresa extranjera Basic Resources apenas paga 0.1 y se lleva un valioso recurso no renovable, que tarde o temprano se va a agotar.” Alfonso Bauer Paiz, *op. cit.*

⁴⁸ En 1975, después de que el Estado guatemalteco realizara los estudios necesarios para determinar el número de hidroeléctricas a construirse en el país, la administración Laugerud, a través del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), inició la construcción de la hidroeléctrica Chixoy en el marco de los planes de expansión energética que entonces promovían el Banco Mundial (BM), el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La hidroeléctrica Chixoy fue terminada en 1983 no obstante el altísimo costo ambiental y social que acarreo. Entre las principales consecuencias se listan las siguientes: 1) Desplazamiento forzado de la población; 2) Cambios diversos en los patrones de uso y tenencia del suelo de la región, así como en la propiedad de la tierra; 3) Inundación de las escasas áreas fértiles disponibles para cultivos agrícolas; 4) Dificultades de acceso por vía terrestre a otras áreas que quedaron incomunicadas por la construcción de la represa. A todo esto deben agregarse las consecuencias de la represión militar sobre los pobladores de la comunidad de Río Negro localizada a las orillas del río Chixoy, en Rabinal, Baja Verapaz: los asesinatos de pobladores de

gobiernos militares retomaron el proyecto original de construcción de la carretera de la Franja Transversal del Norte.

La construcción de la carretera

“Mayalán está asentada en la cima del oro”.⁴⁹ Tales fueron las palabras del presidente de la República, Kjell Laugerud García, cuando en 1976 bajó del helicóptero que lo transportó a las zonas de colonización. Estas palabras, dichas en la cooperativa Mayalán aparentemente de manera espontánea, anticipaban los planes militares para la región: explotar los recursos naturales renovables y no renovables asociándose a capitales locales y extranjeros.

Desde 1974, en efecto, los descubrimientos realizados por Basic Resources y Shennandoah Oil en el campo petrolero de Rubelsanto, marcaron el inicio de una serie de exploraciones y explotaciones petroleras que, en unos cuantos años, llegarían al norte del Petén.⁵⁰ Esto estimuló a los gobiernos militares de turno, aliados a grupos de poder económico y compañías petroleras, a continuar la construcción de la carretera de terracería que el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) había

1980 y 1981 [7 personas el 5 de marzo de 1980; 18 campesinos entre septiembre y octubre de 1981], las desapariciones selectivas de 1981 y las masacres ejecutadas por el ejército el 13 de febrero de 1982 [74 personas —55 hombres y 19 mujeres— sobrevivientes fueron asesinadas por miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil —PAC— en la comunidad de Xococ], el 13 de marzo de 1982 [177 personas —70 mujeres y 107 niños— fueron asesinadas por soldados y miembros de las PAC], el 14 de mayo de 1982 [79 hombres sobrevivientes fueron asesinados y 15 mujeres sobrevivientes fueron desaparecidas en la comunidad Los Encuentros donde se habían refugiado], el 14 de septiembre de 1982 [92 sobrevivientes —ancianos, niños y mujeres— fueron asesinados en la comunidad de Agua Fría donde se habían refugiado] y los hombres, mujeres, niños y niñas muertos en las montañas víctimas de las persecuciones del ejército. Véase: CEH, *op. cit.*

49 Joel Simon, *The Rise and Fall of Guatemala's Ixcán Cooperatives, 1965-1989*, Latin American Studies, Stanford University, 1989. Citado en Luis Solano (2012), *op. cit.*, p. 19.

50 Jorge Murga Armas, *Impactos ambientales y sociales de los agronegocios en Guatemala (Primera parte)*, Revista Economía, No. 196, IIES-USAC, Guatemala, abril-junio 2013, pp. 1-22.

iniciado en 1960.⁵¹ En 1975, ciertamente, el gobierno, el ejército y la compañía estadounidense Shennandoah Oil, acordaron seguir los trabajos de construcción de la carretera que entonces articulaba al antiguo municipio de Sebol (hoy Fray Bartolomé de Las Casas) con la aldea Secacao, situada muy cerca de la cabecera municipal de Raxruhá.

Así, siguiendo la línea de lo proyectado en el Plan 1975-1979, el INTA terminó de construir en 1977 el tramo carretero que unió a Chisec con la Franja Transversal del Norte, el Batallón de Ingenieros del Ejército construyó entre 1975 y 1978 la carretera que articuló a Cadenas (entre el Petén e Izabal) con Fray Bartolomé de Las Casas, y la Shennandoah Oil construyó en 1975 el ramal carretero entre Secacao y los pozos petroleros de Rubelsanto. Si a esta importante realización se agrega que el gobierno construyó en 1979 la carretera hacia Xalbal, uno puede imaginar el favor que el Estado hizo a la petrolera estadounidense (faltaba únicamente el tramo carretero Xalbal-Barillas-Nentón).

¿Y los campesinos? Para llenar el vacío de los programas de colonización de tierras finiquitados en pleno conflicto armado, y siempre bajo la tutela del gobierno de Estados Unidos y algunos organismos internacionales, la administración Mejía Vítores estrenó el nuevo enfoque de política agraria basado en la idea de transformar en “empresas campesinas” los “patrimonios agrarios colectivos”.

Las “Empresas Campesinas”

Si nos atenemos a Leopoldo Sandoval,⁵² el origen de las Empresas Campesinas Asociativas (ECA), aprobadas e impulsadas por la administración Mejía Vítores, debe buscarse en el programa agrario impulsado en los años sesenta por la administración

51 Véase Luis Solano, (febrero de 2012), *op. cit.* Véase también: Jorge Murga Armas (octubre-diciembre 2014), *op. cit.*

52 Leopoldo Sandoval, *op. cit.*, pp. 244-245.

Méndez Montenegro.⁵³ Según él, cuando el Decreto 1653 plantea la transformación de las últimas 28 fincas nacionales en cooperativas, lo que se proponía el Gobierno de Guatemala era establecer el modelo Moshav Shitufi de Israel que en América Latina se conocería con el nombre de Empresa Comunitaria Campesina.

Basado en la “propiedad y explotación comunitaria de la tierra y vida familiar individual”, este modelo que proponía “obtener todas las ventajas de un sistema de gran empresa con aprovechamiento de economía de escala”,⁵⁴ sería ratificado en 1984 por el Decreto Ley 67-84, Ley de Empresas Campesinas Asociativas,⁵⁵ que el Artículo 1 “declara de utilidad pública y beneficio social”, y el Artículo 2 define de la manera siguiente:

Empresa Campesina Asociativa es la formada por campesinos beneficiarios del proceso de transformación agraria, constituidos en una colectividad, bajo una gestión común para explotar directa y personalmente la tierra, en forma eficiente y racional, aportando su trabajo, industria, servicios u otros bienes, con el fin de mejorar los sistemas de producción en el campo, satisfacer sus propias necesidades, comercializar, transformar o industrializar sus productos y distribuir en forma proporcional a sus aportes, las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio contable.

La Empresa Campesina Asociativa, se caracteriza por su naturaleza de propiedad social, la que se entiende como copropiedad indivisible entre sus miembros, de la tierra y de todos los bienes que forma el patrimonio de la empresa.

La ley pretendía introducir un modelo más eficaz susceptible de transformar en empresas campesinas a todos los Patrimonios Agrarios Colectivos (PAC)⁵⁶ entregados antes de 1984. Sin entrar en detalles, notamos de paso que la ley de las Empresas Campesinas Asociativas fue promulgada una semana después del “Plan de Acción” del régimen militar que da luz verde al ejército

⁵³ Jorge Murga Armas (octubre-diciembre 2014), *op. cit.*

⁵⁴ Leopoldo Sandoval, *op. cit.*, p. 245.

⁵⁵ Decreto-Ley número 67-84, Ley de Empresas Campesinas Asociativas, del Jefe de Estado, del 3 de julio de 1984, *Recopilación*, 1984-1985, t. CIV, 1987, pp. 17-33.

⁵⁶ Jorge Murga Armas (octubre-diciembre 2014), *op. cit.*

para encerrar y controlar a la población de varias aldeas de los departamentos del Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz, dentro de las “aldeas modelo”.⁵⁷

Pero, ¿qué pasó en la Franja Transversal del Norte entre 1986 y 1996? ¿Cómo evolucionó la industria petrolera y minera en esa vasta región? ¿Qué hizo el Estado para enfrentar el problema no resuelto de la población campesina sin tierra?

En esos años, lo mostraremos en una próxima publicación, los campesinos desprovistos tuvieron que acceder a la lógica del “mercado libre de tierras”, mientras que las empresas petroleras, mineras, de agronegocios y de megaproyectos, con los gobiernos neoliberales a su favor, consolidaron su expansión.

⁵⁷ Véase Decreto-Ley número 65-84, del Jefe de Estado, del 27 de junio de 1984, *Recopilación*, 1983-1984, t. CIII, 1987, pp. 311-312.

BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN MUNICIPAL LA EXPERIENCIA DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN GUATEMALA

Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López¹

I. INTRODUCCIÓN

Las municipalidades vistas como el nivel institucional de gobierno local corresponsable en la planificación y promoción del desarrollo del país, representan uno de los actores fundamentales para el impulso de políticas, programas y proyectos que permiten satisfacer las necesidades ciudadanas y su progreso económico, social y cultural².

Dar respuesta a las demandas sociales es una tarea sumamente compleja que requiere de los gobiernos municipales, una transformación en la forma de actuar, dejando de ser simples proveedores y administradores de servicios, para convertirse en promotores y facilitadores de procesos de desarrollo local de manera integral³. En el caso de las mujeres que constituyen mayoría dentro de la población guatemalteca, las municipalidades tienen la oportunidad de conocer de cerca sus necesidades y actuar de manera más inmediata en la priorización, gestión y satisfacción de sus demandas, promoviendo una mejora sostenible en su calidad de vida y en la de sus familias.

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

² En este Informe el término de gobierno municipal y municipalidades se utilizan indistintamente para hacer referencia al nivel institucional del gobierno local en la toma de decisiones.

³ Decreto Número 22-2010, Reformas al Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Consulta en línea www.oj.gob.gt

Un elemento importante lo constituye el fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión municipal para el cumplimiento de funciones y atribuciones de acuerdo a las características y dinámicas propias del municipio. Los retos y desafíos en las acciones que se implementan, son amplios y difícilmente pueden superarse si no se cuenta con un enfoque de gestión basado en el cambio, imaginación y capacidad de innovación de los poderes públicos, lo anterior como un elemento diferenciador y promotor del éxito de los objetivos y metas ciudadanas establecidas y como parte de un proceso moderno y transformador de gestión.

Implementar iniciativas modernizadoras en el quehacer municipal que generen un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos, plantea también una mayor apertura para la participación e interacción de los actores sociales, que en este caso lo constituyen las mujeres de los municipios, en el sentido de construir sinergias y priorizar una agenda común, que permita realizar acciones y obtener resultados de beneficio colectivo en áreas concretas, aún con las restricciones que implican la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros ya habitual en la mayoría de las comunas.

En este marco de ideas, existen municipalidades que de acuerdo a las características que presentan en relación a su localización, población y recursos, y a la visión estratégica del trabajo que realizan, están desarrollando acciones afirmativas diferenciadoras, catalogadas también como buenas prácticas en los distintos campos del quehacer municipal. Parte de estas acciones están enfocadas en el sector de mujeres, que a través de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) y lo que demanda la normativa en las reformas del Código Municipal, han ido transformando procesos tradicionales poco efectivos, en iniciativas innovadoras con un mayor impacto en la atención de las necesidades específicas de las mujeres, promoviendo

su liderazgo comunitario y participación económica, social y política en los municipios⁴.

Por otra parte, estos procesos innovadores implementados por algunas OMM's en el país, permiten a otras municipalidades a través de la experiencia documentada y de los resultados positivos obtenidos, facilitar y compartir soluciones innovadoras y sostenibles a problemas sociales compartidos, promoviendo intervenciones más efectivas que fomentan la base del cambio para el cumplimiento de objetivos y metas ciudadanas.

Sobre este análisis se fundamentan los objetivos del presente estudio, en analizar buenas prácticas de gestión municipal, desde una mirada teórica y práctica que permita su estudio y análisis conceptual y metodológico; y una mirada práctica aplicativa a través de iniciativas positivas diferenciadoras que permitan resaltar la experiencia, en función de las estrategias, actuaciones e incidencia en las poblaciones objetivo, que en este caso se refiere a los proyectos destinados a las mujeres de los municipios como resultado de las acciones que ejecutan algunas Oficinas Municipales de la Mujer en el país.

II. BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

1. Conceptos y Definiciones

Si bien no existe consenso en cuanto a la definición de buenas prácticas o mejores prácticas utilizados como sinónimos indistintamente, el término se utiliza en una amplia variedad de contextos ya sea en el ámbito público o privado, para referirse desde un punto de vista genérico, a las formas óptimas de ejecutar un proceso que puede servir de guía o referencia a otras organizaciones a través de actividades que ofrecen resultados positivos, demostrando su efectividad en un contexto concreto.

⁴ Artículo 96 Bis. Oficina Municipal de la Mujer. Decreto Número 22-2010, Reformas al Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Consulta en línea <http://www.oj.gob.gt/>

Uno de los conceptos de buenas prácticas promovidos por organizaciones de larga trayectoria en la sistematización y valoración de procesos de cambio social, hace referencia a “la acción o conjunto de acciones que, fruto de la identificación de una necesidad, son sistemáticas, eficaces, eficientes, sostenibles, flexibles, y están pensadas y realizadas por los miembros de una organización con el apoyo de sus órganos de dirección.... para satisfacer las necesidades de sus clientes” (FEAPS, 2009)⁵. En otras palabras, pueden ser consideradas como experiencias positivas que promueven el intercambio de aprendizajes mutuos, desarrollando una cultura de calidad en las acciones que se realizan.

En la rama gubernamental a nivel local, específicamente en las acciones que realizan las municipalidades, las buenas prácticas están enfocadas bajo el contexto de la planificación y promoción del desarrollo, las cuales están definidas por organismos internacionales a partir de “aquellos programas, proyectos y políticas públicas desarrolladas por actores públicos, privados o sociales que se caracterizan por haber logrado cumplir eficazmente las metas planteadas, contar con sistemas de registro, monitoreo y evaluación de resultados, que sean innovadoras, que tengan una alta incidencia pública y social y que sean replicables y sostenibles en el tiempo” (PNUD,2009)⁶.

Se estima que las buenas prácticas promovidas por las municipalidades, generan nuevas ideas o sugieren adaptaciones sobre la manera más efectiva de visibilizar los diversos impactos de una intervención dada. Sin duda, situarse en el concepto de buenas prácticas de gestión municipal, significa valorar procesos

⁵ Buenas Prácticas FEAPS ¿Qué son y cómo se valoran?. Red de Calidad, Calidad FEAPS (Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo), Madrid junio 2009.

⁶ Véase en Principios y Buenas Prácticas, Estrategias para el Fortalecimiento Estadístico Territorial, DANE para tomar decisiones. Bogotá, D.C. Marzo 2009. Consulta en línea: http://www.dane.gov.co/files/sen/planificación/cuadernillos/principios_buenas_practicas.pdf

innovadores que han contribuido a modificar prácticas en la acción pública, desde una preocupación que abarca no solo la mejora en la gestión y procedimientos de las municipalidades, sino principalmente en el cumplimiento de objetivos, metas y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en tanto un mayor impacto en la calidad y eficiencia de las intervenciones sociales.

En ese sentido, enfocarse en la búsqueda de buenas prácticas de gestión municipal y específicamente en las Oficinas Municipales de la Mujer, es situarse en la capacidad municipal para enfrentar y liderar procesos de cambio y modernización, dimensionando no solo la normativa general y específica que define las funciones y atribuciones a las cuales deben de responder los gobiernos municipales, sino también como señala Fernández y Serrano (CIEPLAN, 2009), en los resultados de efecto y resultados de proceso, los cuales son concebidos en el primero de los casos; a partir de los cambios y la mejora en la situación de vida de las personas, como resultado de las acciones afirmativas que realizan las municipalidades. Y en los de proceso, enfocados en los cambios y las formas como se realizan los procesos de gestión de los gobiernos municipales; los objetivos y metas propuestas, la planificación y estrategias a desarrollar, los equipos de trabajo, los recursos técnicos y financieros, y sobre todo la voluntad política con que se actúa, aportando en su conjunto a conformar nuevos liderazgos y formas de acción innovadoras, flexibles, sostenibles y sistemáticas que puedan replicarse en otros contextos⁷.

2. Características en la definición de Buenas Prácticas

Realizar buenas prácticas en el campo del desarrollo local como área de competencia de los gobiernos municipales y específicamente de las Oficinas Municipales de la Mujer, demanda un conjunto

⁷ Fernández Ignacia, Serrano Claudia. Buenas Prácticas de Gestión Municipal, Lecciones y Desafíos en Cuatro Áreas Claves y realizado por CIEPLAN para el Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile y la Fundación Ford, Chile 1999.

de acciones ajustadas a las necesidades reales de la población. De acuerdo con la comunidad internacional e instituciones que promueven concursos para premiar buenas prácticas en los diferentes ámbitos de la sociedad, se estima que una buena práctica para ser considerada como tal, debiera como mínimo reunir alguna de las siguientes cualidades y atributos⁸:

Innovadora ┌┐ desarrolla soluciones nuevas o renovadas para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones objetivo. Se distingue de otras prácticas comunes o recurrentes, a través de nuevas formas de hacer o por la adaptación y/o contextualización de otras ya existentes con un valor agregado.

Efectiva ┌┐ demuestra un resultado positivo, visible, real y verdadero. Tiene la capacidad de producir el efecto deseado en las poblaciones objetivo, logrando el cumplimiento de objetivos y metas fijadas en las acciones de mejora.

Flexible ┌┐ que se adapte fácilmente a los cambios del contexto y/o las necesidades y circunstancias que demanden una mejora en las diferentes intervenciones.

Sistemática ┌┐ que se ajuste a un sistema lógico y accesible, a través de métodos y formas claras de acción, definiendo objetivos, metas, indicadores, recursos y tiempos de actuación que permitan retroalimentar los procesos de la intervención.

Sostenible ┌┐ cuenta con una estructura económica, organizativa y técnica que respalda una gestión sistemática y flexible, que pueda mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos, hasta que se mejore o reemplace por otra.

⁸ Véase en *Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales*, Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007; y en *Buenas Prácticas FEAPS ¿Qué son y cómo se valoran?* Red de Calidad, Calidad FEAPS, Ídem.

Replicable ┌┐ Debe estar documentada de tal forma que permita la transmisión de conocimiento y aprendizaje de la experiencia total o parcial a otras organizaciones facilitando la mejora de sus procesos.

3. Orientaciones de Valoración en la Definición de Buenas Prácticas

Una de las razones por las que resulta oportuno identificar, reunir y difundir las buenas prácticas, es que permite promover alternativas y soluciones innovadoras, exitosas y sostenibles a problemas reales. En ese sentido puede señalarse que entre los criterios de valoración que conforman la definición de buenas prácticas, pueden señalarse entre otros:

- Que sea resultado de una necesidad sentida tanto de la organización como de la población sujeto de la intervención.
- Que permita aprender a través de experiencias que han demostrado un impacto positivo en el público objetivo de la intervención, generando experiencias motivadoras, innovadoras, exitosas y sostenibles.
- Que proporcionen orientaciones para el desarrollo de iniciativas nuevas y/o a la redefinición de las mismas con un valor agregado.
- Que las iniciativas que se realicen vayan más allá de lo estipulado por las reglamentaciones existentes.
- Que no sea el resultado de una acción aislada, sino que forme parte de las líneas estratégicas definidas de la organización en el marco de las necesidades y demandas del grupo objetivo.
- Ha de ser coherente y consecuente con la misión, visión y valores que maneja la institución.

- Debe contar con un sistema de registros administrativos, documentales y/o estadísticos que informen sobre cada una de las etapas del proceso involucrado, para que cualquier otra entidad con la evidencia e información detallada disponible, pueda replicarlo o ajustarlo a su contexto particular.

4. Estructuras y/o Esquemas de Presentación de Buenas Prácticas

Se estima que un proceso que involucra la sistematización de buenas prácticas, conlleva organizar en una forma ordenada y lógica todo el conjunto de acciones involucradas dentro de la iniciativa a presentar, de tal forma que a través de las estructuras y/o esquemas definidos, faciliten paso a paso la transferencia de conocimientos y experiencias en un tema concreto, para que posteriormente, permita ser comparada y retroalimentada con otras prácticas.

Es importante señalar que no existe un modelo único para la sistematización y presentación de experiencias de buenas prácticas. Sin embargo, elementos básicos se repiten en los esquemas que presentan organismos internacionales y organizaciones con una larga trayectoria en dichos procesos, los cuales podrán considerarse en la presentación de experiencias de las Oficinas Municipales de la Mujer, de acuerdo a las reglas siguientes:

a. Título de la Práctica

Incluye el título del tema o contenido que aborda la práctica, nombre y ubicación de la OMM de la municipalidad promotora de la práctica, nombre y cargo de la persona encargada y período de ejecución.

b. Resumen o Fundamentación de la Práctica

Se describe en forma concreta el propósito o las razones que justifican la intervención (la inexistencia, insuficiencia y/o mejora de un área concreta) y los efectos, alcances o mejora que se obtendrán con la ejecución de la práctica, así como los actores involucrados en el proceso.

c. Antecedentes

Se puntualizan los fundamentos de carácter legal, social e institucional de la OMM para el ejercicio de la práctica. Además, como resultado de un diagnóstico, se relata la situación actual del área específica a abordar, los elementos implicados directa e indirectamente, los retos y desafíos detectados.

d. Estrategias y actuaciones

A través de la definición clara y concisa de objetivos generales y específicos, se definen las normas y procedimientos a seguir, se señala paso a paso las actividades a realizar, los instrumentos y técnicas a emplear, así como las alianzas y/o apoyos de actores políticos, sociales y económicos a necesitar si ese fuera el caso.

Se establecen los recursos humanos en función del número de personas y competencias necesarias de acuerdo al área concreta de intervención. Se determinan los recursos técnicos señalando materiales, equipos y características propias. Además, se elabora un presupuesto coherente que refleje los recursos financieros apropiados para el desarrollo, implementación y sostenibilidad de la práctica en el tiempo.

Asimismo como parte del proceso, la planificación, seguimiento y control constituyen elementos importantes para el éxito y efectividad de la práctica. En ese sentido, se deberá elaborar un

cronograma de actividades que contenga cada etapa a desarrollar, las personas responsables, los recursos técnicos y financieros necesarios en la realización de cada fase, los indicadores de cumplimiento y los resultados a alcanzar. Lo anterior como parte de la estrategia que permita retroalimentar los procesos de gestión y superar los obstáculos en el camino para alcanzar los objetivos y metas planteadas.

e. Resultados

En este apartado se consignan aquellos aspectos que denotan la viabilidad de la iniciativa desarrollada, los beneficios alcanzados, la incidencia y sostenibilidad de las acciones afirmativas realizadas en la mejora de la calidad de vida de las personas beneficiadas.

III. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO (GpRD): conceptos, herramientas y principios

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 como es el caso del colectivo de mujeres que constituyen la mayoría de la población a nivel nacional⁹.

Institucionalizar y fortalecer la perspectiva de género en los procesos de descentralización, se considera un factor decisivo y un prerequisite en materia de desarrollo a nivel local. Sin embargo,

⁹ Reyes López, Herlem Isol. Iniciativas para promover el desarrollo local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer –OMM-. Revista Economía Número 202 Octubre-Diciembre 2014, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

no es una tarea fácil de lograr para los gobiernos municipales y específicamente para las Oficinas Municipales de la Mujer, sino se cuenta con herramientas de gestión que permitan orientar procesos de desarrollo sobre la base de identificar las metas nacionales y municipales, y la elaboración de estrategias para lograrlas.

La Gestión para Resultados en el Desarrollo, constituye un modelo administrativo difundido ampliamente por instituciones del sector público y comunidad internacional, para referirse a la importancia de hacer más efectiva la gestión para el desarrollo mediante objetivos claramente definidos. No se trata de gestionar por gestionar, sino más bien, una gestión dirigida y orientada hacia un resultado concreto, lo cual conlleva un proceso de acompañamiento para medir el avance y cumplimiento de las acciones realizadas y en consecuencia para el logro de las metas planteadas. Pero qué congruencia tiene este tipo de herramientas de gestión en la realización y ejecución de buenas prácticas en las Oficinas Municipales de la Mujer, qué principios y herramientas proporciona para apoyar a las OMM's en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones?, elementos que a continuación se detallan más ampliamente.

1. Concepto y aplicación de Gestión

Hablar de gestión en un sentido abstracto, es enfocarse en la acción y efecto de gestionar y/o administrar¹⁰. En el campo de la administración pública, la gestión está relacionada con la capacidad que tienen las instituciones para definir, alcanzar y evaluar sus propósitos, con el adecuado uso de los recursos disponibles. Se concibe también como un proceso que comprende determinadas actividades para alcanzar los objetivos de una organización, haciendo uso de principios y herramientas que permiten direccionar las acciones que se realizan.

¹⁰ www.rae.es

En la administración pública municipal, los alcances de la gestión impactan en la vida de los ciudadanos. Las municipalidades como parte de sus desafíos y de la incertidumbre que prevalece en sus administraciones, realizan esfuerzos importantes para afrontar con coherencia y racionalidad la totalidad de las tareas de una administración pública moderna. La cual está influenciada por la capacidad de generación y liderazgo de los gobiernos locales, así como de herramientas de gestión que favorezcan una administración eficiente y eficaz, en el sentido de responder a las necesidades reales de la población, generando procesos de desarrollo local con una visión integral, como es el caso del enfoque que proporciona una Gestión para Resultados en el Desarrollo.

2. Concepto de Gestión para Resultados en el Desarrollo

En el marco de las transformaciones del Estado, la administración pública a nivel local no es ajena a las iniciativas modernizadoras del aparato público, cuyo eje principal demanda un cambio profundo en la óptica de responder a los problemas sociales, tomando en cuenta las nuevas realidades que instituye el proceso de globalización.

De acuerdo con García Moreno y García López (2011;15), se estima que la gestión para resultados (GpR) nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. No obstante, a diferencia de las motivaciones que impulsaron su implementación en dichos países, en el caso de los no desarrollados, su atención se centra principalmente en el objetivo de acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de *gestión para resultados en el desarrollo*¹¹.

¹¹ García Moreno, Mauricio y García López, Roberto. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público. Banco Interamericano de Desarrollo BID/ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, 2011, pág. 15. Consulta en línea <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36484801>

En ese sentido el concepto de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), es concebido como “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible, a través del uso de instrumentos de gestión que en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población” (García López y García Moreno, 2010;7)¹².

En otras palabras, la GpRD promueve un enfoque de gerencia que contribuye al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos, en el sentido de proveer de instrumentos y metodologías para la toma de decisiones informadas y para el abordaje integral del proceso de gestión pública en pro del desarrollo en este caso a nivel local.

Por otra parte, la GpRD centra su interés en la manera en que los sistemas de gestión pública se alinean para obtener los resultados que los gobiernos municipales se han planteado, evitando intervenciones aisladas y poco efectivas. Es considerada además, una estrategia de cambio institucional, en el sentido de enlazar al responsable de tomar las decisiones, con el usuario que será afectado por esas decisiones y por la acción gubernamental que se realiza.

3. Herramientas y Principios de la GpRD

Se estima que la introducción gradual de técnicas de gestión basada en resultados ha favorecido a directores y funcionarios públicos a desarrollar un enfoque más sistemático sobre la gestión de proyectos y programas basado en resultados, lo que incluye la planificación estratégica basada en resultados, el uso de modelos lógicos o marcos de resultados de proyectos,

¹² Véase en García Moreno, Mauricio y García López, Roberto. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Ídem.

presupuestos basados en resultados, la gestión de riesgos y el seguimiento y evaluación basados en resultados¹³.

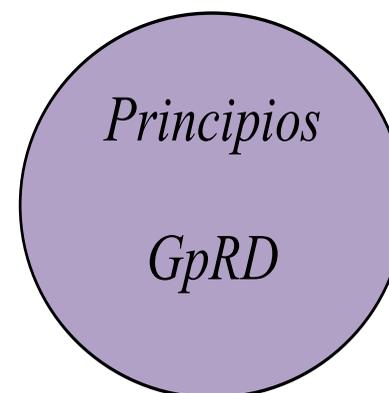
Es de señalar que las diferencias con el enfoque de gestión tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos físicos y financieros con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales y conocidos y, en función de estos, se definen los resultados; es que en la GpRD en primer lugar, se colocan los resultados que se desean alcanzar, y en función de éstos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo.

Como parte de las herramientas que provee la GpRD, se han establecido cinco principios que orientan las acciones encaminadas a optimizar y conseguir resultados de desarrollo, los cuales en su conjunto constituyen una guía básica en la implementación y aplicación de este tipo de gestión¹⁴. Bajo este parámetro, los gobiernos nacionales y locales cuentan con una herramienta que les permite orientar los retos y desafíos que conllevan las iniciativas nacionales enfocadas en resultados de desarrollo. Los principios están definidos en función de los lineamientos siguientes¹⁵:

13 Véase en la gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo, Coordinadora ONG para el Desarrollo-España. Pág. 24 www.coordinadoraongd.org.

14 Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Primera Edición, Libro de Consulta. OCDE /Banco Mundial. <http://www.mdfp.org/Sourcebook.html>

15 La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo, Coordinadora ON G para el Desarrollo, Madrid, España. www.coordinadoraongd.org.



- a. Diálogo informado en todas las fases.
- b. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- c. Mantener la medición e información sencillas.
- d. Gestionar para, no por, resultados.
- e. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones.

Si se toma en cuenta que un principio constituye una generalización básica que se acepta como verdadera y que se puede usar como la base para el razonamiento o la conducción en curso. Puede señalarse que los Principios de una GpRD señalados anteriormente hacen alusión a las siguientes características.

- a. *Centrar el diálogo informado en los resultados, a través de todas las fases o etapas del proyecto o programa de desarrollo que se implemente.*

Un diálogo informado con todos los actores que participan en el proceso desde la definición y planificación de la iniciativa; en la implementación a través de la apropiación y responsabilidad compartida para asumir retos y desafíos previstos y no previstos, hasta el monitoreo y evaluación, en función de unir esfuerzos colectivos para retroalimentar el proceso, realizar los ajustes necesarios para el logro de los resultados planteados, en otras palabras hacer, aprendiendo.

b. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.

Concatenando estrategias y actividades en los tiempos previstos dentro de la implementación, lo cual proveerá indicadores o marcadores de desempeño que permiten hacer las correcciones necesarias para retomar y mantener el objetivo central en función de los resultados planificados.

c. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

A través de la comunicación fluida y transparente entre los actores que participan en el proceso. Además, con indicadores de riesgo y desempeño institucional que acompañen el avance y orienten la toma de decisiones en el caso de realizar ajustes o medidas de mitigación.

d. Gestionar para, no por, resultados.

A través de una planificación definida y lo más clara posible al inicio de la intervención, sumado a la identificación de los recursos e insumos que se requerirán dentro del proceso. Tomando en cuenta que cualquier decisión o medida correctiva en el transcurso de la gestión, el punto focal lo constituyen los resultados planificados.

e. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Mediante la medición continua de desempeño, tomando en cuenta los factores de contexto y de riesgo en el que se realiza la iniciativa, de tal manera que la información generada, permita tomar decisiones de forma reflexiva y proactiva enfocadas a alcanzar los resultados y fomentando un aprendizaje mutuo.

3.1 Análisis retrospectivo de la GpRD

Es importante resaltar que lo local adquiere configuraciones diversas, lo que dificulta establecer modelos únicos de gestión como un marco de referencia para la administración a nivel municipal y para dar respuesta a la problemática económico, social y cultural de los municipios. No obstante, ese enfoque diferenciado y particular en que se inscribe el contexto local, potencializa la manera de conducir el desarrollo organizacional de las municipalidades, en el sentido que la estrategia que se implemente, se convierta en la hoja de ruta para tomar decisiones acordes a las realidades y necesidades locales, dejando atrás improvisaciones y resultados poco efectivos.

Al hablar de buenas prácticas de gestión en los gobiernos locales, el enfoque de la GpRD recoge características específicas que permiten a las municipalidades la creación de valor público, en tanto ese valor se genere a través de bienes y servicios que respondan a necesidades y expectativas específicas de los ciudadanos, como en el caso de las Oficinas Municipales de la Mujer, que de acuerdo a la normativa municipal, deben responder a las demandas específicas de las mujeres en los municipios, y al fomento de su liderazgo comunitario, participación económica, social y política.

Por otra parte, el enfoque de valor público fortalece una gestión municipal basada en resultados, ya que obliga a cambiar la visión de la forma en que se gestiona la oferta de los bienes y servicios que se producen, enfocándose estratégicamente en los resultados y satisfacción de las usuarias, más que en los recursos disponibles, de tal manera que las acciones que se emprendan, promuevan relaciones de confianza entre ciudadanos y gobiernos municipales y legitimen a su vez ese valor público generado y que da respuesta a necesidades y problemas reales de las mujeres.

IV. LAS OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER Y SU MARCO DE ACTUACIÓN

Los derechos políticos, económicos y sociales que les asisten a las mujeres, encuentran un marco de acción en el proceso de descentralización implementado en el país durante las últimas décadas. Un espacio para avanzar en el reconocimiento, búsqueda e inclusión de la equidad e igualdad de las mujeres y su incorporación plena en el desarrollo.

Esfuerzos importantes se han realizado desde la normativa municipal para visibilizar y direccionar la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones en el espacio público a nivel local. El logro más importante lo constituye la creación e implementación de la Oficina Municipal de la Mujer a través del Decreto 22-2010 del Congreso de la República, el cual contiene las reformas realizadas al Código Municipal, Decreto 12-2002. Entre estas 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 las necesidades específicas de las mujeres del municipio y del fomento de su liderazgo comunitario, participación económica, social y política”¹⁶.

De acuerdo con la normativa, las Oficinas Municipales de la Mujer actúan en calidad de oficina técnica, planificando y programando sus acciones con las demás oficinas técnicas de la Municipalidad. Asimismo, corresponde al Concejo Municipal asignar a las OMM's los fondos suficientes dentro del presupuesto municipal de cada año, para garantizar el logro de los objetivos y metas establecidas. No obstante, es de señalar que al no estipularse un porcentaje específico de presupuesto dentro del Código Municipal para el funcionamiento de dichas

¹⁶ 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

Oficinas, puede considerarse una limitante, en función de la discrecionalidad que permite a los integrantes del Concejo y/o muchas veces solo del Alcalde, para asignar o no, los recursos que realmente permitan desarrollar acciones afirmativas que deriven en buenas prácticas que impacten en la calidad de vida de las mujeres a nivel de los municipios¹⁷.

Las Oficinas Municipales de la Mujer surgen a la vida jurídica nacional como un espacio de interlocución entre los gobiernos locales y las mujeres del municipio. Nacen 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 equitativa¹⁸.

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. En ese sentido, las atribuciones sobre las cuales las Oficinas deberán de trabajar para promover acciones positivas, sostenibles y efectivas traducidas como buenas prácticas en favor de las mujeres, en tanto una mejora en su calidad de vida y su inserción y participación plena en el proceso de desarrollo, responden a las conferidas en las reformas del Código Municipal, las cuales se listan a continuación:

- 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

¹⁷ Reyes López, Herlem Isol. Iniciativas para promover el desarrollo local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer –OMM-. Ídem.

¹⁸ Ídem.

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 en 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.

Es de señalar que las atribuciones señaladas anteriormente, debieran considerarse como lineamientos generales, una línea base que oriente y priorice el trabajo a realizar en la Oficina Municipal de la Mujer. No obstante en la práctica, las necesidades y demandas específicas de las mujeres a nivel local, obligan a

incrementar líneas temáticas concretas de trabajo para incidir y lograr un impacto real y sostenido en la vida de las mujeres. Situación que involucra una mayor apertura de espacios de participación e inclusión en instancias de toma de decisiones a nivel local por parte de las mujeres, para lograr el fortalecimiento institucional de las OMM's a nivel nacional.

V. OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER Y LAS BUENAS PRÁCTICAS: PRESENTACIÓN DE EXPERIENCIAS

Un enfoque de gestión basado en el reconocimiento y acceso de derechos humanos, permite a los gobiernos municipales y principalmente a las Oficinas Municipales de la Mujer, direccionar y enfocar de forma articulada y estratégica las demandas y necesidades de las mujeres en el espacio local. En ese sentido la presentación de experiencias de buenas prácticas en este sector gubernamental, de alguna forma visibilizan las acciones afirmativas potenciadoras que se están realizando para hacer efectivos dichos derechos.

Por otra parte, la detección, sistematización y presentación de buenas prácticas, valora y reconoce lo que los entes locales están haciendo de innovador y exitoso en el campo de la descentralización con enfoque de género, constituyéndose en una herramienta de consulta práctica en el aprendizaje y orientación de las intervenciones sociales para otros gobiernos municipales, en tanto una mejora en la calidad e impacto de los resultados planteados en materia de desarrollo de las mujeres a nivel local.

1. Metodología para la Documentación y Presentación de Buenas Prácticas.

Dada la diversidad en el que se desarrollan las Oficinas Municipales de la Mujer y la proyección e impacto de las acciones que realizan, se seleccionaron de manera intencional de acuerdo con

expertos en la temática consultados, y a referencias en Informes Nacionales inclusive de Gestión Municipal, cuatro experiencias de buenas prácticas, de las cuales tres corresponden a la Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del Municipio de Villa Nueva y una experiencia a la Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del Municipio de Guatemala.

Es de señalar que la evaluación y documentación de las buenas prácticas que se presentan, responden a criterios específicos que recogen el espíritu de los propósitos y los contenidos que las promueven. Los cuales permitieron analizar las diversas actuaciones en cuanto a los antecedentes o motivaciones para la generación de las mismas, la documentación o fundamentación propia de la buena práctica, las estrategias implementadas para su desarrollo, así como los resultados e impactos positivos alcanzados en las mujeres beneficiaras y los retos y desafíos a alcanzar, de tal forma que cada apartado a través de su interiorización, permitiera conocer detalles importantes que dan un conocimiento invaluable a cada acción que se realiza.

Por otra parte las prácticas documentadas, son innovadoras, sostenibles, e inclusivas, y responden a temas relevantes establecidos en el Código Municipal, en función de la implementación y desarrollo de políticas municipales basadas en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas; en tanto la asesoría y orientación de las mujeres sobre sus derechos y obligaciones, así como en la formación y capacitación de las mujeres a través del fortalecimiento de sus capacidades, habilidades y destrezas.

PRÁCTICA 1. NOMBRE: Asesoría jurídica, para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.	
Ubicación:	Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del municipio de Villa Nueva, Departamento de Guatemala.
Nombre de la Encargada:	Licda. Dulce Maldonado.
Inicio de la Práctica:	Año 2012.
Cobertura:	Todas las mujeres residentes en el municipio de Villa Nueva.
Horarios de Atención:	Lunes a viernes de 9 a 16 horas, pero se brinda asistencia y acompañamiento a las víctimas los 365 días del año.
Costo del Servicio:	Ninguno.
Costo del Servicio en lo privado:	Entre Q.125 a Q.250 quetzales por asesoría.
Requisitos para acceder al servicio:	Boleto de Ornato y copia del Documento de Identificación Personal DPI de la mujer víctima de violencia. Para mujeres menores de edad, copia de DPI de uno de los padres y fotocopia de la Partida de Nacimiento de la menor. Para casos de urgencia, no es necesario la presentación de los documentos citados.

a. ANTECEDENTES O MOTIVACIONES DE LA PRÁCTICA:

Los fundamentos sociales que motivaron la implementación de este tipo de proyecto municipal, se derivan principalmente de velar por los derechos de las mujeres, elevar su autoestima y brindarles ese empoderamiento social para su desarrollo. Es de mencionar que este servicio no existía con anterioridad, y es a partir de la creación y funcionamiento de la OMM que se implementa.

Otros determinantes lo constituyen la pobreza y vulnerabilidad social que sufren las mujeres del municipio, las altas tasas de violencia intrafamiliar que destacan en esta área geográfica, así como la falta de medios económicos y de oportunidades de las mujeres para poder acceder a este tipo de asesorías.

El miedo a romper el silencio, es otro factor que influye y que prevalece en las mujeres para no presentar denuncias en los juzgados, creyendo que si denuncian su caso en particular, están denunciando otros casos de las zonas en que viven, aspectos que propiciaron acercar este tipo de asesorías a las mujeres del municipio y brindarles el acompañamiento jurídico correspondiente.

Otro de los fundamentos de carácter legal e institucional que propiciaron la implementación del proyecto como tal, responde a las disposiciones establecidas en las Reformas del Código Municipal de Guatemala y que dan vida a las OMM's, específicamente en lo relacionado a implementar políticas, programas y proyectos en beneficio de las mujeres del municipio, y en este caso específico a brindar información, asesoría y orientación, especialmente sobre sus derechos¹⁹.

¹⁹ Artículo 96 Ter. Atribuciones de la Oficina Municipal de la Mujer, Código Municipal y sus Reformas, Decreto 22-2010, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 2010.

Se toman en cuenta también, las distintas normas jurídicas nacionales y tratados y convenios de carácter Internacional que protegen los derechos de las mujeres, en los cuales se incluyen a todos los entes del Estado guatemalteco, tanto los gubernativos, los centralizados y no descentralizados e inclusive autónomos como es el caso de las municipalidades, para ejecutar los mandatos y hacer efectivo el goce de los derechos que les asisten a las mujeres.

b. DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA:

Se brinda asesoría jurídica a todas las mujeres villanovanas que lo solicitan. El servicio se ofrece de dos formas: la primera, a través de todas las mujeres que se acercan a la OMM directamente. La segunda, a través de las visitas que se realizan a las comunidades del municipio, el cual está segmentado en 8 polos de desarrollo y cada polo está comprendido por 28 comunidades. Es de mencionar que a noviembre 2014 se ha llevado y facilitado la asesoría jurídica a mujeres ubicadas en 4 polos de desarrollo, visitando comunidad por comunidad, con la intención de completar las visitas a las mujeres de los 8 polos de desarrollo en el corto plazo. Las asesorías en el campo se realizan una vez por semana, previamente se coordina con el líder o lideresa de la comunidad, para establecer el día, la hora y el lugar de la atención, el cual puede ser una escuela, salón comunal y/o casa particular, se brinda el servicio a las mujeres que lo solicitan, se les da el acompañamiento necesario y se refiere a donde corresponda.

El procedimiento establecido para brindar la asesoría legal, está contenido en los pasos siguientes:

- La mujer se acerca a la Oficina y/o lugar comunitario establecido a solicitar el servicio, llena la ficha de inscripción y entrega su boleto de ornato y fotocopia de DPI para dar

inicio al proceso de asesoría. En el caso de una situación grave, la documentación personal para iniciar su expediente se entrega posteriormente.

- La mujer comenta su caso con la abogada, quien analiza la situación y verifica que realmente sea víctima de violencia.
- En los casos que la mujer efectivamente sea víctima de violencia en sus diferentes manifestaciones, la Abogada le da el acompañamiento respectivo para poner la denuncia en el Ministerio Público, ya que muchas veces si se deja a la mujer sin el acompañamiento se niegan a poner la denuncia ellas solas.
- En el Ministerio Público la mujer afectada rinde su declaración para iniciar en ese momento un proceso penal en contra de su conviviente o la persona que sea el agresor. Con la denuncia presentada en el Juzgado de Familia se le brindan medidas de seguridad, a través de una orden de alejamiento contra el agresor.
- Otorgadas las medidas de seguridad a la mujer víctima, le señalan el día y la hora de citación para llegar a un convenio de pago con su conviviente, según sea el caso, para establecer el monto para pago de los alimentos, o caso contrario, realizar un título ejecutivo y en caso que no lleguen a cumplir con el pago de igual forma se pueda ejecutar.
- Posteriormente, se apertura una cuenta a la mujer víctima de violencia en el Organismo Judicial, para el depósito de las pensiones alimenticias, terminando con esto el proceso de asesoría legal.

Es de señalar que en promedio se atienden diez casos diarios de violencia intrafamiliar contra la mujer en la OMM de la Municipalidad de Villa Nueva, y el número asciende a cuarenta casos al día cuando se brinda la asesoría en las visitas a las comunidades. De acuerdo con la información recopilada en la OMM, de los diez casos diarios atendidos en la Oficina, entre seis y siete necesitan que se les brinden medidas de seguridad.

Entre los elementos implicados directa e indirectamente en la situación de las mujeres que son víctimas de violencia, tomando en cuenta sus diferentes manifestaciones, física, emocional y económica, la OMM ha podido establecer a través de las asesorías que se brindan, que el principal factor implicado en el círculo del silencio y miedo a denunciar, es la dependencia económica que tienen las mujeres con la pareja, seguido por el temor social a denunciar.

c. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS PARA EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA.

Inicialmente en el diseño e implementación del proyecto como tal, estuvieron involucrados la Directora de la OMM y el Gobierno Municipal, que en función de las necesidades reales de las mujeres del municipio, se planteó el proyecto y se autorizó.

Cada año se realiza una planificación operativa anual, la cual incluye las diferentes actividades a realizar, se establecen los objetivos y metas a alcanzar, al mismo tiempo se estiman los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios, así como las posibles alianzas estratégicas para darle cumplimiento a los objetivos planteados.

A nivel interno y/o institucional los actores que están inmersos para que el proyecto de asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencia sea posible, son los siguientes: Concejo Municipal quien

autorizó la creación e implementación del proyecto y asigna los recursos financieros de forma anual para su ejecución; la Directora de la OMM quien realiza la planificación general, da seguimiento a las actividades y rinde informes mensuales tanto al Concejo como a las diferentes Direcciones Municipales sobre las estadísticas de atención y las diferentes actividades realizadas.

La Abogada a cargo propiamente de las asesorías legales, constituye una actora invaluable que marca la diferencia y enfatiza el éxito del proyecto, ya que con su sensibilidad social y de género no escatima tiempos ni horarios establecidos para poder brindar el servicio a las mujeres que lo solicitan. Además, realiza alianzas estratégicas para el seguimiento y agilización de los procesos, con los diferentes organismos del Estado involucrados en la atención y salvaguarda de las mujeres víctimas de violencia. Como apoyo administrativo, se cuenta con una Secretaria, quien es la persona encargada de atender y registrar los datos de las solicitantes al inicio de la prestación del servicio.

El Proyecto de Asesoría Jurídica para mujeres víctimas de violencia se trabaja estratégicamente con el Proyecto de Atención y Terapias Psicológicas y con el Programa de Capacitación Laboral para las Mujeres, denominado Centro Municipal de Capacitación y Formación (CEMUCAF), en el sentido de brindar una atención integral a las mujeres víctimas de violencia que lo requieran, lo cual les permite dejar el pasado de violencia, recobrar su autoestima y tener oportunidades para agenciarse de fondos a través de los trabajos que realizan como resultado de la formación de los cursos ocupacionales que reciben. En ese sentido, los encargados de los dos proyectos en mención, se convierten en actores internos clave conjuntamente con la asesora jurídica, para promover el desarrollo de las mujeres villanovanas.

Como actores externos involucrados en el Proyecto de Asesoría Jurídica, pueden señalarse: la Red de Derivación que involucra el Ministerio Público con la cual existe una conexión directa, el Organismo Judicial, el Juzgado de Primera Instancia de Familia, quienes apoyan en las medidas de seguridad que se implementan para las mujeres víctimas de violencia, Juzgados Móviles que llegan al Municipio y ayudan a promover la cercanía para las citas de las mujeres que tienen un expediente en proceso, en función del acceso en horarios y días establecidos. Asimismo, Juzgados de Paz Penal con la atención inmediata en los casos graves, y las diferentes casas o centros de refugio que apoyan a salvaguardar la vida de las mujeres y de sus niños también.

Es importante resaltar que se cuenta con el apoyo de los transportistas locales, con quienes el Alcalde Municipal ha hecho alianzas, para que en el momento de necesitar en la OMM transportar o movilizar a las mujeres víctimas de violencia, ya se tiene la referencia con quien acudir para que de esta manera se agilice el servicio y se preste de manera gratuita.

Por otra parte como aliados estratégicos también se encuentra el Registro Nacional de las Personas (RENAP), quien a través de su Registradora brinda apoyo para agilizar los trámites de DPI para las mujeres que no cuentan con su documento personal. Asimismo, el Instituto de la Defensa Pública Penal, la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y las iglesias católicas y evangélicas que llegan a brindar el apoyo.

Instrumentos y técnicas utilizadas:

Como parte del proceso de gestión para recibir el servicio de asesoría legal, se llena inicialmente una ficha con los datos personales de la mujer que lo solicita. A partir de ese momento, se abre un expediente en la OMM en donde se adjuntan copias de

la denuncia, de las medidas de seguridad y todos los documentos que surgen de las actuaciones realizadas. Este expediente permite dar el seguimiento respectivo con la persona afectada en cada etapa del proceso, en el sentido de promover y establecer a su vez, relaciones de confianza entre las partes involucradas, tanto de la mujer que solicita el servicio como de la asesora legal que lo brinda en representación de la OMM.

Recursos humanos, técnicos y financieros necesarios:

En la actualidad la OMM para brindar esta asesoría jurídica cuenta con una sola Abogada y Notaria. No obstante, se resalta que para poder ampliar el servicio principalmente a las comunidades del municipio, se necesitarían como mínimo dos abogadas más. Es de resaltar, que en los casos con un alto grado de complicación, se solicita el apoyo de Abogados del Instituto de la Defensa Pública Penal para que se dé el acompañamiento necesario.

Como parte de los recursos técnicos necesarios se cuenta con una computadora, una impresora, un archivo, materiales de oficina como hojas, folders, engrapadoras, lapiceros, etc. Asimismo se cuenta con un espacio físico adecuado en el cual la mujer víctima puede sentirse cómoda para contar su situación o experiencia sufrida.

La innovación tecnológica juega un papel importante como herramienta para agilizar los procesos jurídicos, ya que a través del internet se realizan diversas consultas electrónicas que permiten tomar decisiones y realizar acciones prontas y efectivas. De igual forma, las redes sociales constituyen un medio estratégico importante tanto para dar a conocer el servicio entre las mujeres a nivel municipal, como para informar a la jefatura municipal de las actividades que se realizan.

Otro recurso técnico es el canal de televisión por cable que tiene la Municipalidad para la población del municipio, dentro del cual se tienen programas específicos para dar a conocer los servicios que se prestan en la OMM, en donde la asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar es uno de los más importantes.

En cuanto a los recursos financieros puede señalarse que además de los gastos de funcionamiento de la Oficina como tal, como parte de este proyecto en particular se puede estimar también, el salario que recibe la Abogada y Notaria a cargo de las asesorías legales.

d. RESULTADOS E IMPACTOS POSITIVOS ALCANZADOS.

Los resultados e impactos alcanzados a nivel institucional están en relación a la credibilidad y legitimidad del trabajo que se realiza, ya que es la población misma en este caso las mujeres, las que cada vez más se acercan y confían en el tipo de asesoría y acompañamiento jurídico que se les brinda, al punto que las mujeres que han recibido el servicio, son las que refieren a otras mujeres que están pasando casos similares, para que se acerquen a la OMM y puedan recibir la ayuda legal.

Otro de los logros del proyecto es que en alguna medida la OMM contribuye a erradicar la violencia intrafamiliar que sufren las mujeres a nivel del municipio. Asimismo la satisfacción personal de observar el progreso de recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia, que a través de las medidas de seguridad que los juzgados les brindan, así como del apoyo que reciben con los proyectos de psicología y capacitación y formación laboral, se integran nuevamente a la sociedad.

Es importante resaltar que el impacto y los logros alcanzados en las mujeres propiamente beneficiarias del servicio de asesoría jurídica, radican principalmente en que el mismo proceso que se sigue, les brinda herramientas para empoderarse social y económicamente, a través del reconocimiento de sus derechos y obligaciones, convirtiéndose muchas veces en lideresas de sus comunidades en función de dar a conocer a otras mujeres sobre las oportunidades con que se cuentan en la OMM en beneficio de las mujeres del municipio y promover a su vez la asistencia a los diferentes servicios que se prestan.

e. DESAFÍOS Y RETOS INSTITUCIONALES

Ampliar la cobertura del servicio a través de la contratación de más Abogadas y Notarias, para que más mujeres a nivel municipal se beneficien del mismo, y se contribuya a romper el círculo del silencio y a erradicar todo tipo de violencia contra la mujer villanovana.

Solicitar y establecer alianzas con el Bufete Popular de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en función de ampliar el servicio de asesoría jurídica para beneficiar a un mayor número de mujeres en el municipio.

Aumentar el salario de la Abogada y Notaria ya que en la actualidad está por debajo del promedio de un profesional con las calidades que ella posee. Así mismo, contar con más recursos para cubrir gastos de transporte y/o en el mejor de los casos contar con un vehículo propio en la OMM, que permita la movilización tanto de la abogada como de las mujeres que acuden a solicitar el servicio. Realizar una mayor cantidad de alianzas institucionales con organismos de gobierno, ONG's y organismos internacionales, así como de empresas privadas, en el sentido de institucionalizar el proyecto y lograr una mayor cobertura de asistencia y acompañamiento para las mujeres del municipio.

PRÁCTICA 2. NOMBRE: Atención y Terapias Psicológicas para Mujeres Víctimas de Violencia.	
Ubicación:	Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del municipio de Villa Nueva, Departamento de Guatemala.
Nombre de la Encargada:	Licda. María Luz Martínez Milson.
Inicio de la Práctica:	Año 2012.
Cobertura:	Todas las mujeres residentes en el municipio de Villa Nueva y mujeres que residen en áreas geográficas diferentes y que son referidas por organismos del Estado e instituciones que velan por los derechos de las mujeres para recibir la referida atención.
Horarios de Atención:	Lunes a viernes de 9 a 17 horas. Domingos de 8 a 16 horas.
Costo del Servicio:	Ninguno.
Costo del Servicio en lo privado:	En promedio Q.250 quetzales por terapia con duración de 45 minutos.
Requisitos para acceder al servicio:	Para mujeres que solicitan el servicio en la OMM o a través del área social comunitaria; se solicita el boleto de ornato y copia del Documento de Identificación Personal DPI. Para mujeres que son referidas por alguna institución en particular; se solicita copia del DPI y la hoja de referencia de la institución que realiza el traslado a la OMM.

a. ANTECEDENTES O MOTIVACIONES DE LA PRÁCTICA:

En Villa Nueva el índice de violencia contra la mujer es alto y en consecuencia las necesidades también. Uno de los problemas identificados en relación al apoyo psicológico cuando es requerido en los hospitales nacionales por parte de las mujeres víctimas de violencia, es que regularmente no existe o es limitado, lo cual evidenció la urgencia y priorización de este tipo de atención en la OMM, en tanto se pudiera auxiliar y apoyar a las mujeres víctimas de violencia que radican en el municipio, tomando en cuenta que este servicio no existía con anterioridad.

Por otra parte, al formar parte de la Red de Derivación que tiene cobertura a nivel nacional, uno de los convenios realizados fue el de implementar el área de psicología dentro de la Oficina Municipal de la Mujer. Con la creación de este tipo de proyecto se visualizó como un apoyo potencial para atender las necesidades reales de las mujeres que son víctimas de violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer y violencia de género del municipio.

Un aspecto importante a resaltar es que el apoyo y terapias psicológicas que se brinda a las mujeres víctimas de violencia en Villa Nueva, la OMM lo engloba bajo el marco de un Municipio Próspero, Educado y Seguro, el cual es definido por la encargada del proyecto en función de: “próspero si yo estoy bien emocionalmente y puedo aportar algo positivo; educado, si yo puedo seguir, si yo tengo los medios como sostenerme voy a seguir una educación superior tanto para mis hijos como para mí; y seguro, viene enlazado con todo lo anterior”²⁰. En otras palabras, brindar la oportunidad a las mujeres de tener una mejor adaptación al medio, y contribuir institucionalmente a reducir los índices de violencia contra la mujer que existen en el municipio.

²⁰ Entrevista con Licda. María Luz Martínez Milson, Encargada del Proyecto de Atención y Terapias Psicológicas de la Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de Villa Nueva, Guatemala, Guatemala, noviembre 2014.

Asimismo, a través del apoyo psicológico con el cual se acompaña a las mujeres víctimas de violencia, la Oficina Municipal de la Mujer da respuesta a las disposiciones establecidas en el Código Municipal y sus Reformas, específicamente en lo relativo a la atención de las necesidades específicas de las mujeres del municipio.

b. DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA:

La atención y terapias psicológicas se brindan a todas las mujeres villanovanas que solicitan el servicio, el cual se ofrece a través de tres formas de atención; la primera que es a través del área de referencia, la cual involucra a las mujeres que ya pusieron una denuncia en el Ministerio Público por la situación de violencia que sufrieron, y posteriormente fueron remitidas por los diferentes organismos e instituciones como el Ministerio Público, el Ministerio de Salud Pública, Cruz Roja, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Organismo Judicial, entre otros, para que recibieran la atención psicológica en la OMM de Villa Nueva, tomando en cuenta el liderazgo de dicha oficina y la legitimidad de las acciones que realizan.

En la segunda forma de atención, son las señoras propiamente las que se acercan a solicitar la ayuda y asesoría psicológica a la OMM. Y la tercera, está relacionada con la atención a las mujeres víctimas de violencia en el área social comunitaria, la cual se trabaja en las escuelas de las distintas comunidades del municipio, a través de psicólogos sociales y clínicos que comprenden a estudiantes de diferentes universidades del país que realizan su Ejercicio Profesional Supervisado. La atención psicológica a nivel comunitario, se realiza de lunes a viernes con horarios y días específicos para estar en cada escuela y comunidad, de acuerdo a una planificación previamente establecida. Es de señalar que los días sábados, los mismos

estudiantes que atienden en las escuelas se concentran en las instalaciones de la OMM para colaborar con el proyecto de Escuela de Padres con mandato judicial.

El procedimiento establecido para brindar la atención y terapias psicológicas, está contenido en los pasos siguientes:

- Si la persona llega referida de algún organismo e institución, se solicita la fotocopia del DPI y la hoja de referencia del traslado a la OMM.
- Si la persona propiamente se acerca a la OMM a buscar la ayuda o es atendida a través de las visitas comunitarias, se solicita copia del DPI y copia de su boleto de ornato.
- Se toman los datos personales de las mujeres y se les llena una ficha de registro para abrir el expediente. Posteriormente la Psicóloga/o analiza y verifica el estado de la mujer y en el caso que se encuentre en crisis, en el mismo instante se le brinda la atención primaria, y posteriormente, se les deja un plan terapéutico de seguimiento. Caso contrario, se les programa una cita y se les llama en esa misma semana para llegar a recibir la terapia y todo el proceso de atención psicológica que corresponda.
- Si la señora víctima de violencia se acerca directamente a la OMM en una situación de crisis, se atiende inmediatamente y se trabaja su estado anímico de alteración y en la misma oficina se le da el acompañamiento para ir al Ministerio Público a presentar la denuncia y empezar todo el proceso legal que corresponde.
- La ayuda que se brinda consiste principalmente en terapias de apoyo, en la primera terapia, se les brinda a las mujeres todos los lineamientos establecidos para poder recibir la

atención, por ejemplo la puntualidad y perseverancia en las citas programadas hasta completar todo el proceso, lo cual permite brindarles una atención de calidad.

- Dependiendo de cada caso y de la dinámica que se maneje, hay ocasiones donde las mujeres reciben un número de 20 citas para poder concluir el proceso. Sin embargo, existen otros casos donde las mujeres a partir de haber recibido ocho terapias ya están empoderadas, y son capaces de trabajar en grupos de apoyo, donde se les integra con excelentes resultados, ya que comparten con otras mujeres víctimas de violencia que al igual que ellas, se encuentran en un proceso de recuperación. En ese sentido la convivencia social y el reconocimiento de otros casos similares, las motiva para apoyarse mutuamente y analizar elementos para salir adelante, ya que lo que vivieron en el pasado ya no les afecta.
- Asimismo, a las mujeres que reciben el apoyo psicológico se les dejan ejercicios, tareas y actividades a realizar en casa, tanto físicas como escritas dependiendo de la situación de cada persona.
- Se realizan cinco sesiones en grupos de apoyo, con las cuales se concluye el proceso completo de atención y asesoría psicológica. No obstante, muchas mujeres que gustan seguir asistiendo a los grupos, sirven de apoyo a otras mujeres que inician el proceso.

Entre los elementos implicados directa e indirectamente en la situación de las mujeres que son víctimas de violencia, tomando en cuenta sus diferentes manifestaciones, física, emocional y económica, el Departamento de Psicología de la OMM ha podido establecer a través del apoyo y terapias que se brindan, que el principal factor implicado es la codependencia patológica que existe en las mujeres, que creen que dependen el cien por ciento

de la pareja y que sin ella no pueden salir adelante, seguido por la baja autoestima de las mujeres y los patrones de crianza que están muy arraigados.

Puede señalarse que no existe un nivel económico específico de las mujeres que asisten a recibir la atención y ayuda psicológica que brinda la OMM, las beneficiarias del proyecto incluye a mujeres de todos los estatus sociales. De acuerdo con la información recopilada, los casos de violencia intrafamiliar que sufren las mujeres son vistos como una cadena, porque empieza con una violencia verbal con insultos y malas palabras, después empieza la violencia física con pequeños empujones, jaloncitos de pelo, pero que arraigado a eso, llegan los golpes más duros, las malas palabras, dejan menos dinero a la esposa para la comida y exigen una comida grande. Por otra parte la violencia patrimonial, donde la pareja decide irse de la casa y dejan a la mujer completamente sola, les desocupan sus áreas físicas y se llevan todos sus enseres, lo cual no corresponde, tomando en cuenta que el menaje de casa de acuerdo a la ley le corresponde a la mujer²¹.

Las citas que reciben las mujeres de apoyo psicológico tienen un tiempo estimado de una hora por paciente, lo cual refiere un número en promedio entre 7 a 8 citas diarias en la OMM a cargo de la Psicóloga encargada del proyecto. En la atención comunitaria a cargo de los Psicólogos Sociales y Clínicos, el número es mayor tomando en cuenta que son cuarenta y seis estudiantes a cargo de las terapias, y tienen una jornada de lunes a viernes en horarios específicos, además de los días sábados que brindan apoyo psicológico en el Proyecto de Escuela de Padres con mandato judicial.

²¹ Entrevista con Licda. María Luz Martínez Milsón, Encargada del Proyecto de Atención y Terapias Psicológicas OMM Villa Nueva. Idem.

Es de señalar que las mujeres que siguieron todo el proceso ya no regresan para recibir ayuda psicológica. Sin embargo, las que se retiraron en alguna de las etapas señaladas, la profesional a cargo del programa afirma el fenómeno de la séptima cita, donde las mujeres se sienten bien y dejan de llegar a sus futuras sesiones. No obstante, regresan a solicitar la ayuda y en un estado mayormente afectado al que se habían retirado.

Por otra parte, se señala que una de las razones que no permiten que las citas sean inmediatas, salvo en los casos graves, es la saturación por el número de mujeres que solicitan el servicio, ya que además de las mujeres villanovanas, se atienden también a mujeres de los municipios de Amatitlán y de los departamentos de Chimaltenango y Escuintla.

El Proyecto de Atención y Terapias Psicológicas de la OMM en Villa Nueva, es reconocido como pionero y líder a nivel nacional, ya que fueron los primeros en crearlo y desarrollarlo. Por otra parte, la aceptación de la población femenina ha sido tan alta, que contribuye a fortalecer el compromiso institucional para brindar una atención de calidad.

c. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS PARA EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA.

El diseño e implementación del proyecto estuvo bajo la dirección de la profesional en Psicología, quien se incorporó a la OMM para tal fin y es la profesional encargada del mismo en la actualidad. Es importante resaltar que gracias a su liderazgo y proyección social, las asesorías de apoyo psicológico han podido trascender, al punto de constituirse en un referente de atención para las mujeres víctimas de violencia, que remiten los diferentes organismos del Estado e instituciones diversas en el país.

Cada año se realiza una planificación operativa anual, la cual incluye las diferentes actividades a realizar, se establecen los objetivos y metas a alcanzar, al mismo tiempo se estiman los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios, así como las posibles alianzas estratégicas para darle cumplimiento a los objetivos planteados. Paralelo a la planificación anual, se realiza un cronograma de actividades de forma trimestral, la cual se verifica con variables en función del número de mujeres atendidas, tipo de actividades, tiempos, etc.

A nivel institucional los actores que están involucrados para que el proyecto de asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencia sea posible, son los siguientes: Concejo Municipal quien autorizó la creación del proyecto y asigna los recursos financieros de forma anual para su ejecución; la Directora de la OMM quien realiza la planificación general, da seguimiento a las actividades y rinde informes mensuales tanto al Concejo como a las diferentes Direcciones municipales sobre las estadísticas de atención y las diferentes actividades realizadas.

Se considera como actores claves en el proceso de atención y terapias psicológicas, a la Psicóloga encargada del programa y los cuarenta y seis Psicólogos estudiantes de las diferentes universidades del país, entre ellos 21 Psicólogos Sociales y 25 Psicólogos Clínicos. Además, este Proyecto se trabaja conjuntamente con el departamento de Asesoría Legal de la OMM, así como con el Programa de Capacitación Laboral para las Mujeres, denominado Centro Municipal de Capacitación y Formación (CEMUCAF), que en su conjunto brindan una atención de calidad, y a la fecha se han convertido en uno de los estandartes más importantes en cuanto al trabajo que se realiza en la OMM. Como apoyo administrativo también se cuenta con una secretaria para atender y registrar los datos personales de las mujeres solicitantes al inicio de la prestación del servicio.

Como actores externos puede señalarse las alianzas que se tienen con la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Panamericana y Universidad Mariano Gálvez, quienes apoyan con los estudiantes de psicología, permitiendo ampliar la cobertura de atención en el municipio. Así también se cuenta con el apoyo de dos refugios, que permiten albergar a las mujeres víctimas de violencia, cuando en casos extremos su vida y la de sus hijos está en peligro.

Otras alianzas importantes se tienen con la Red de Derivación y los organismos que las integran, organizaciones cristianas que apoyan espiritualmente a las mujeres que así lo requieren no importando que tipo de religión profesen.

Instrumentos y técnicas utilizadas:

De acuerdo con información de la profesional encargada del proyecto, los Psicólogos tanto en la Oficina como en el área social comunitaria, tienen la apertura de utilizar la técnica que ellos consideren más adecuada para cada paciente, ya que cada caso demanda una atención en particular, señalando que el objetivo principal se centra en buscar el bienestar de las mujeres.

Recursos humanos, técnicos y financieros necesarios:

En relación a los recursos humanos puede señalarse que en la actualidad se cuenta únicamente con una Psicóloga encargada del proyecto como personal permanente de la OMM. No obstante, se tiene certeza que no es suficiente derivado de la demanda tan alta del servicio en el municipio. Por otra parte, se cuenta con el apoyo de cuarenta y seis estudiantes de psicología de las diferentes universidades del país.

Los recursos técnicos en el área psicológica que permiten brindar el apoyo son: una computadora, una impresora, un archivo, papel, folders, bolígrafos y diferentes materiales y enseres de oficina.

Otro recurso técnico importante en la divulgación del servicio de atención y asesoría psicológica, es el canal de televisión por cable que tiene la Municipalidad para la población del municipio. Una vez por semana se tienen programas específicos con la Psicóloga encargada del proyecto para dar a conocer los servicios que se prestan en la OMM.

En cuanto a los recursos financieros que demanda el proyecto, pueden señalarse los gastos de funcionamiento de la Oficina como tal y el salario que recibe la Psicóloga encargada que constituye el personal de planta.

d. RESULTADOS E IMPACTOS POSITIVOS ALCANZADOS

Los efectos positivos o mejoras que se obtienen en las mujeres beneficiarias del apoyo psicológico, se concentra principalmente en el empoderamiento al ser integral, en elevar su autoestima como seres humanos valiosas y que son capaces por ellas mismas de salir adelante con sus hijos. Se les enseña que la violencia intrafamiliar se da muchas veces por patrones de crianza. Sin embargo, es una situación que no se debe ver normal y que en consecuencia el objetivo es romper con ese círculo o cadena familiar de violencia.

Las mujeres que se han beneficiado del apoyo psicológico en la OMM, reconocen que económicamente pueden salir adelante, sin necesidad de una pareja que las va violentar toda su vida. La valoración y el reconocimiento de ellas mismas de querer vivir una vida diferente y mejor, es uno de los mayores beneficios y satisfacciones alcanzadas.

A nivel institucional, el reconocimiento de haber sido la primera OMM en la implementación del Proyecto de Psicología a nivel nacional. Asimismo, el trabajo y compromiso que permite la confianza de las mismas mujeres en acercarse para recibir el servicio. Sin dejar de resaltar el aporte que se realiza en alguna medida para reducir el número de mujeres víctimas de violencia en las estadísticas a nivel nacional.

Para los psicólogos involucrados en el apoyo y terapias a las mujeres, la satisfacción personal se centra, en que después de atender a una mujer muy lastimada en todos los aspectos, puedan ser parte del proceso de recuperación y contribuir a que las mismas se integren de una manera positiva a la sociedad.

e. DESAFÍOS Y RETOS INSTITUCIONALES

La escasez de recursos tanto humanos, técnicos y financieros constituyen parte de los retos institucionales a resolver en el corto y mediano plazo, en función de poder ampliar el servicio y poder beneficiar a un mayor número de mujeres que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y que no cuentan con el recurso económico para ser atendidas en una institución privada.

Como parte de los instrumentos necesarios para poder brindar el apoyo psicológico y que en la actualidad es inexistente, es lo relacionado con un retroproyector y una laptop, ya que en la Escuela de Padres en conflicto con la ley, los videos y películas son técnicas e instrumentos importantes para el desarrollo de la atención que se brinda. Asimismo, se necesitan mayores espacios físicos que permitan ofrecer una mayor comodidad y amplitud a las mujeres víctimas de violencia que se acercan a solicitar el acompañamiento psicológico.

PRÁCTICA 3. NOMBRE: Capacitación y Formación para Mujeres en el Área Productiva Laboral.	
Ubicación:	Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del municipio de Villa Nueva, Departamento de Guatemala.
Nombre de la Encargada:	Lic. Marvin Córdova.
Inicio de la Práctica:	Año 2012.
Cobertura:	Todas las mujeres residentes en el municipio de Villa Nueva y mujeres de municipios circunvecinos que solicitan poder acceder a los cursos.
Horarios de Atención:	Lunes a sábados de 9 a 12 horas y de 14:00 a 17:00 horas.
Costo del Servicio:	Ninguno.
Costo del Servicio en lo privado:	Entre Q.500 a Q.1,200 quetzales dependiendo del curso que se trate.
Requisitos para acceder al servicio:	<p>Mujeres menores de edad: Que sean mayores de 15 años, y que cuenten con la aprobación de los padres.</p> <p>Mujeres mayores de edad: Fotocopia de DPI y fotocopia de boleto de ornato.</p>

a. ANTECEDENTES O MOTIVACIONES DE LA PRÁCTICA:

El Programa de Capacitación y Formación para Mujeres en el Área Productiva Laboral, es un programa que nace en el Ministerio de Educación (MINEDUC), a través de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX). Llega a la Municipalidad de Villa Nueva en la administración municipal anterior (2008-2012), período en el cual se apertura una única sede para que se impartan los cursos bajo la responsabilidad del Centro Municipal de Capacitación y Formación (CEMUCAF).

En la administración municipal actual (2012-2015) se retoma el programa y se visualiza como una ventana de oportunidad para que la Oficina Municipal de la Mujer, pueda promover capacitaciones en el área productiva laboral para las mujeres del municipio, las cuales han constituido su máxima población beneficiaria desde el inicio. Asimismo, que a través de las competencias adquiridas, las mujeres puedan generarse sus propios ingresos. Es de señalar que CEMUCAF en la administración municipal anterior, funcionó bajo la Dirección Municipal de Cultura y Deportes, y es a partir de la gestión municipal actual que se traslada la coordinación hacia la OMM.

Asimismo, a través de CEMUCAF la Oficina Municipal de la Mujer da respuesta a las disposiciones establecidas en el Código Municipal y sus Reformas, específicamente en lo relativo a promover el liderazgo y capacidades sociales y económicas de las mujeres del municipio.

b. DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA:

Los cursos que se imparten están visualizados para ser impartidos por módulos. Asimismo, están divididos y definidos en cinco escuelas; entre ellas, la Escuela de Gastronomía,

de Belleza, de Manualidades, de Textiles y la Escuela de Empresarialidad, las cuales se describen a continuación:

Escuela de Gastronomía:

En esta escuela se proporcionan competencias en el área de cocina, panadería, pastelería, repostería, chocolatería, cocina internacional, cocina guatemalteca, cocina regional, especialidades en cocina, cocina nutricional, entre otros. Es de señalar que los cursos se concentran a través de seis módulos.

Escuela de Belleza:

Se imparten los cursos de cultora de belleza, uñas acrílicas, competencias relacionadas con cortes de cabello para dama, caballeros, colorimetría. Asimismo, se imparten cursos de masaje corporal con orientación en la implementación de un negocio de Spa. La formación en esta escuela es de dos años, iniciando con el curso de cultoras de belleza, seguido por el curso de belleza avanzada, y un módulo final que comprende 200 horas de práctica de campo asignadas y certificadas por DIGEEX, en los lugares que las mismas estudiantes seleccionen.

Escuela de Manualidades:

Son cursos que están enfocados en desarrollar destrezas para trabajar en materiales como fomi, decoupage, pintura country, elaboración de velas, entre otros.

Escuela de Textiles:

Comprende cursos relacionados con el desarrollo de capacidades para trabajar en tela, pintura de tela, bordado español, corte y confección, elaboración de blancos, entre otros.

Escuela de Empresarialidad:

Cursos definidos a través de un solo módulo, el cual está relacionado con el emprendimiento de negocios en forma inmediata, elaboración de cosméticos, productos de limpieza, montaje de eventos, diseño floral y cursos sobre mercadeo.

El procedimiento establecido para la inscripción y desarrollo de los cursos, está contenido en los pasos siguientes:

- Mujeres menores de edad: Que sean mayores de 15 años y cuenten con la aprobación de uno de los padres, quien debe presentar fotocopia de DPI y de boleto de ornato.
- Mujeres mayores de edad: presentar fotocopia de DPI y de boleto de ornato.
- Se debe llenar una ficha de inscripción con los datos personales de la interesada en recibir el curso, especificando el área de interés y la jornada matutina o vespertina en que se desea recibir, salvo en los casos en que ya esté establecido derivado de la planificación.
- Se debe firmar un convenio de responsabilidad, con el cual las mujeres participantes se comprometen a cumplir con las normas internas y con el porcentaje de asistencia requerida por la DIGEEX, para poder garantizar la certificación del curso. Se otorgan dos diplomas, uno por parte de DIGEEX y otro propiamente de CEMUCAF/OMM de la Municipalidad de Villa Nueva.
- El horario de atención de los diferentes cursos, está establecido de lunes a sábados para asistir una vez por semana.

El objetivo principal es que los cursos puedan llegar a las mujeres de escasos recursos y/o que no cuentan con estudios formales. No obstante, los mismos están abiertos a todas las mujeres sin importar su estatus social. Del total de escuelas implementadas, las que captan una mayor atención de asistencia de las participantes, son las Escuelas de Gastronomía y de Belleza, en su orden respectivamente.

Los costos de la formación y capacitación a través de los cursos es totalmente gratuita. Sin embargo, los materiales a utilizar deben ser financiados por las estudiantes, quienes al trabajar a nivel de grupos comparten gastos y de esta forma reducen sus presupuestos.

Durante la administración municipal anterior, CEMUCAF funcionó solamente a través de una sede. En la administración actual, la proyección de los cursos se ha extendido de tal forma que se cuentan con nueve sedes, de las cuales en su mayoría son espacios físicos subsidiados por la OMM, y en otros casos, son proporcionados por la población de mujeres que solicitan los servicios en algunos residenciales de Villa Nueva. La ubicación de las instalaciones abarcan las diferentes áreas geográficas que comprenden el municipio, entre las cuales pueden señalarse: Centro de Comercio Municipal, contiguo al mercado nuevo de Villa Nueva, lugar donde se concentra la sede central, Cenma zona 12 de Villa Nueva, Rincón Joven en Ciudad del Sol, Peronia con dos sedes, Planes de Bárcenas y en la parte baja de Bárcenas, San José Villa Nueva, y en residenciales como el Tabacal y Monte María.

Importante de mencionar es que del total de sedes que se tienen aperturadas, en su mayoría el horario en que se imparten los cursos no demanda una asistencia diaria de las mujeres beneficiarias. Se cuenta con un total de trece instructores, quienes son los responsables de impartir los diferentes cursos.

Por la magnitud del número de cursos y de las sedes con las que se cuentan, los profesores deben rotarse de acuerdo a una programación en horarios y días establecidos, para poder dar una cobertura completa.

Con relación a la programación de los cursos, en su mayoría se planifica para uno o dos semestres, con una asistencia de una vez por semana. Regularmente los cursos dan inicio en el mes de enero para terminar en la última semana de junio. En el segundo semestre, los mismos empiezan en la tercera semana de julio y terminan en la primera semana de diciembre. Asimismo se imparten cursos cortos con una duración de tres meses.

El papel que desempeña el Mineduc en las actividades que realiza la OMM a través de CEMUCAF, radica principalmente en la certificación de los cursos que se imparten, los cuales como mínimo deben comprender un total de 60 horas de formación para ser validados.

Con relación a la deserción de las mujeres participantes, se estima que es relativamente baja, tomando en cuenta el seguimiento que se realiza de los casos, y que se trata de apoyar para que se reincorporen las mujeres que por motivos ajenos a su voluntad tuvieron que retirarse.

c. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS PARA EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA.

Como se mencionó anteriormente a partir de la gestión municipal actual, en el año 2012 se retoman los cursos, se rediseña el enfoque e implementación desde una visión más amplia, en función de promover el mayor número de oportunidades de capacitación y formación laboral para las mujeres del municipio. En ese sentido, a partir de las sedes aperturadas, se ha logrado

capacitar en lo que va del año a más de ocho mil mujeres de una meta establecida de diez mil.

A nivel interno los actores que están involucrados para que CEMUCAF sea posible, son los siguientes: Concejo Municipal quien autorizó el rediseño e implementación del programa y asigna los recursos financieros de forma anual para su ejecución; la Directora de la OMM quien realiza la planificación general de la Oficina, da seguimiento a las actividades realizadas y rinde informes mensuales tanto al Concejo como a las diferentes Direcciones Municipales sobre las estadísticas de inscripción, permanencia y egreso de las estudiantes.

La Esposa del Alcalde en funciones es una actora clave en la realización de los cursos, ya que su involucramiento e interés ha promovido agilizar procesos internos para viabilizar las acciones que se realizan. Asimismo, ha fomentado alianzas estratégicas con empresas del sector privado en función de promover un mayor beneficio para las mujeres del municipio.

Por otra parte DIGEEX constituye otro actor interno importante, ya que hace posible la acreditación de los cursos a través del Ministerio de Educación. Es de resaltar que a partir de que el 50 por ciento de las estadísticas que los representan provienen de CEMUCAF, su involucramiento se ha fortalecido y ha permitido la colaboración institucional de dos instructores técnicos como personal operativo de la OMM.

El encargado del programa de CEMUCAF constituye un actor invaluable en el éxito de las acciones que se realizan, con su dinamismo y proyección social ha permitido junto a los instructores técnicos, la aceptación y reconocimiento de la población para asistir y permanecer en los cursos, y convertirse en entes multiplicadores en relación a la cobertura. Como apoyo administrativo, se cuenta también con dos secretarías quienes

se encargan de la inscripción y registro de las estudiantes y de llevar toda la papelería correspondiente para la acreditación y certificación de los cursos.

Como actores externos pueden señalarse las alianzas que se tienen con empresas del sector privado entre ellas; Zetagas quien apoya de forma gratuita con el suministro de gas para todas las sedes de la Escuela de Gastronomía. Esta misma empresa realizó recientemente la donación de un furgón equipado con cocina, mesas de trabajo y una pantalla de televisión para funcionar como sede móvil, a partir del cual se pretende ampliar aún más la cobertura de los cursos. Asimismo, otras empresas de las cuales se ha recibido el apoyo en CEMUCAF facilitando talleres en las áreas de cocina, repostería, pastelería y belleza son: Arrozgua, Emceco e Incosa, respectivamente.

Cada año se realiza una planificación operativa anual por parte del encargado del Programa, en donde se incluyen las diferentes actividades a realizar, se establecen los objetivos y metas a alcanzar, al mismo tiempo se estiman los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios, así como las posibles alianzas estratégicas para darle cumplimiento a los objetivos planteados. Por otra parte, los docentes realizan una planificación por semestre que debe responder a la planificación de actividades mensuales y semanales de trabajo.

Con la programación establecida y la definición de las áreas a trabajar por cada instructor y los tiempos asignados de cada curso, se realiza la convocatoria y publicación quince días antes del inicio de los mismos. La publicación se realiza a través de las páginas sociales que maneja la Municipalidad, en el canal de televisión por cable de la comuna, así como en mantas y volantes en lugares estratégicos del municipio. Posteriormente se inicia el proceso de inscripción y registro de las participantes y se les recuerda el día, hora y lugar en donde se impartirá el curso.

Dentro de las normas internas establecidas, se contempla que al inicio de cada uno de los cursos, el instructor en la primera clase, defina los objetivos, proyección y organización del curso, así como los requerimientos de asistencia para su aprobación y certificación, el cual no puede ser menor del 80 por ciento. A partir de la siguiente sesión se inicia formalmente el curso en la parte práctica hasta su culminación.

El cumplimiento de objetivos de los cursos, se realiza a través del encargado del Programa, quien supervisa directamente los talleres de trabajo, a través de los planes, listados de asistencia y la agenda del día, la cual tiene que coincidir con lo programado.

Instrumentos y técnicas utilizadas:

Cada instructor cuenta con material didáctico que le permite dar seguimiento al contenido de los cursos que se imparten. Es de resaltar que los instructores de manera voluntaria, han aportado materiales para la elaboración de los manuales operativos internos de CEMUCAF.

Recursos humanos, técnicos y financieros necesarios:

En la actualidad el recurso humano que forma parte de CEMUCAF está comprendido por un profesional encargado del Programa, trece instructores técnicos a cargo de los cursos, a los cuales se les requiere una certificación que avale las competencias para las cuales fueron contratados, así como un período de experiencia tanto en el área de docencia como en el área práctica. Se cuenta también en apoyo administrativo con una secretaria. Es importante resaltar que dicha plantilla de personal se reconoce que es limitada para atender la totalidad de sedes y cursos que se imparten, convirtiéndose en uno de los retos y desafíos institucionales a resolver en el corto y mediano plazo.

Los recursos técnicos se relacionan con los diferentes materiales y equipos específicos de acuerdo a los cursos que se imparten en cada

escuela técnica. Por ejemplo en el área de gastronomía, el equipo está comprendido por refrigeradoras, batidoras, estufas, hornos y mesas de trabajo. En belleza, los recursos se concentran en espejos, tocadores y lava cabezas para poder operar. En manualidades y textiles, el mobiliario se relaciona con sillas y mesas de trabajo. Por otra parte, los utensilios necesarios para el trabajo que realiza cada estudiante, son ellas mismas quienes los proporcionan.

Con relación a los recursos financieros, de acuerdo con información del encargado de CEMUCAF, la inversión anual que realiza la Municipalidad de Villa Nueva es de Q.15 millones de quetzales para el desarrollo de la fase operativa que maneja CEMUCAF en sus nueve sedes. No obstante, para otros entes locales que estén interesados en replicar el Programa en una dimensión menor, el profesional refirió que un monto que hace viable la apertura y funcionamiento de una sede, es alrededor de Q.500 mil quetzales, en el cual se incluya el pago de una planilla, de un inmueble o espacio físico con sus servicios y la adquisición de mobiliario y equipo. Lo anterior tomando en cuenta que las Escuelas de Gastronomía y Belleza son las que más recursos utilizan.

d. RESULTADOS E IMPACTOS POSITIVOS ALCANZADOS

Uno de los mayores impactos alcanzados a través de CEMUCAF, es el hecho de constituirse en una ventana de oportunidad para las mujeres del municipio, especialmente para madres solteras y/o mujeres que por alguna razón no pudieron continuar con sus estudios formales, y que a través de los cursos técnicos recibidos, se generan capacidades para tener mejores condiciones de vida y otros ingresos económicos que en su momento quizás no lo habían considerado.

Otro resultado positivo es que a través de la convivencia e interacción grupal que realizan las mujeres al interior de los cursos, se contribuye a elevar su autoestima permitiéndoles tener una visión de vida diferente como personas.

A nivel institucional uno de los mayores logros, es observar el interés de las mujeres que anteriormente estuvieron en un proceso de acompañamiento legal y psicológico dentro de los servicios que presta la OMM, y que a través de los mismos, se haya generado el interés para inscribirse y participar de los cursos que se imparten a través de CEMUCAF, los cuales les proporcionan las herramientas y capacidades necesarias para poder generar sus propios ingresos y poder salir adelante.

El compromiso promovido por parte del Alcalde Municipal con las personas que constituyen el recurso humano que trabaja en CEMUCAF, en el sentido de realizar caminatas en las comunidades donde se imparten los cursos y conocer de cerca las necesidades reales de la población, es un elemento a resaltar, ya que ha permitido reafirmar el trabajo y la calidad de atención en las diferentes actividades que se realizan.

El cumplimiento de objetivos y metas de alguna manera se ven reflejados por el número de participantes que asisten a los diferentes cursos, ya que para el presente año refieren más ocho mil de una meta de 10 mil establecida. Es de señalar que entre las asistentes se cuenta con mujeres tanto del municipio de Villa Nueva, como de municipios aledaños como es el caso de San Miguel Petapa y Amatitlán. Además, existen estudiantes que se desplazan desde el departamento de Escuintla.

e. DESAFÍOS Y RETOS INSTITUCIONALES

Lograr un crecimiento continuo a través de una mayor cobertura tanto en sedes como en cursos, que permitan innovar en las capacidades técnicas que se les proporcionan a las mujeres del municipio.

Realizar un mayor número de alianzas con el sector industria radicado en el municipio de Villa Nueva, de tal manera que con

el apoyo que pueda recibirse, los cursos puedan en un momento dado ser autosostenibles.

A nivel de DIGEEX, que exista un involucramiento más directo en la realización de los cursos, en el sentido que pueda ampliarse a un nivel técnico la certificación que se brinda a las estudiantes, ya que en el proceso formativo alcanzan competencias importantes.

PRÁCTICA 4	
NOMBRE: Proyecto de Formación de Mujeres Líderesas.	
Ubicación:	Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad del municipio Guatemala, Departamento de Guatemala.
Nombre de la Encargada:	Licda. Patricia Castro.
Inicio de la Práctica:	Año 2012.
Cobertura:	Mujeres residentes en zona 12 del municipio de Guatemala.
Horarios de Atención:	De 14:00 a 17:00 horas, los días jueves a cada 15 días.
Costo del Servicio:	Ninguno.
Costo del Servicio en lo privado:	Para la Institución, en promedio por cada semana de formación Q.4 mil quetzales.
Requisitos para acceder al servicio:	Que las mujeres participantes sean identificadas por el Alcalde Auxiliar de la zona. Que sean preferentemente madres de familia, y que tengan disponibilidad de tres horas a la semana cada 15 días.

a. ANTECEDENTES O MOTIVACIONES DE LA PRÁCTICA:

Para la Oficina Municipal de la Mujer la principal razón del Proyecto, es dar cumplimiento al mandato que tiene en ley que está contenido en el Artículo 96 Ter del Código Municipal. Este Artículo obliga a la Oficina a llevar a territorio municipal la Política Nacional de la Mujer, en donde uno de los ejes principales es el de la seguridad para las mujeres.

El proyecto de Lideresas en zona 12 responde a la política pública en favor de las mujeres que desarrolla la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la cual está vigente hasta el año 2023 e incluye 12 ejes temáticos, entre los cuales se encuentra el de seguridad por las mujeres. Como resultado de lo anterior, se hizo efectivo el Pacto por la Seguridad de las Mujeres, para que fuera implementado a nivel municipal y ejecutado por la Oficina Municipal de la Mujer en las distintas municipalidades del país.

El Pacto por la Seguridad de las Mujeres, es innovado en la Municipalidad de Guatemala como resultado de la extensión territorial y el número de habitantes del municipio, ya que cuenta con 22 alcaldías auxiliares, de las cuales 3 están lideradas por mujeres, ubicadas en zona 12, 6 y 3. En ese sentido se implementó un programa formativo para mujeres, con el objetivo que al finalizar la capacitación, se quedara instalada una Red de Lideresas. El Proyecto se inició en zona 12, considerando que es una de las zonas de más alto riesgo.

El Proyecto incluye actividades de liderazgo para las mujeres en función de la prevención de la violencia en esa zona. Es de señalar, que las diferentes acciones han sido posibles gracias al apoyo de la Alcaldesa Auxiliar. La Oficina Municipal de la Mujer, se convierte en el ente coordinador de las actividades que se realizan, ya que son las mismas mujeres las que hacen

y forman su propia red, su propio pacto con las instituciones del Estado y de la Municipalidad.

b. DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA:

Previamente identificadas las mujeres lideresas de la zona por parte de la Alcaldesa Municipal y sus promotores, se realiza una reunión conjunta entre la Alcaldía Auxiliar, funcionarias de la Secretaría Presidencial de la Mujer y la OMM, con el objetivo de darles a conocer el Proyecto y despertar el interés para que se involucren en prevenir la violencia en sus comunidades. A las señoras se les motiva a participar para constituirse en los ojos y oídos de las autoridades, tomando en cuenta que el enfoque que las mujeres tienen del concepto de seguridad, es distinto al que tienen los varones, en las mujeres es prevenir antes de lamentar.

Posteriormente se les explica la forma de trabajo, indicándoles sobre la elaboración de una planificación anual, en la cual se va integrar a una red de 60 mujeres, tomando en cuenta que zona 12 tiene identificadas 72 comunidades. Se les informa también, que al finalizar la formación y capacitación, se debe firmar el Convenio sobre el Pacto por la Seguridad de las Mujeres, con los diferentes organismos del Estado encargados de velar por sus derechos. Es de señalar que la Red en zona 12 inició con 60 mujeres, de las cuales 48 terminaron la formación anual y se constituyeron en la Red de Lideresas que en la actualidad replica el proyecto para otras mujeres de las distintas comunidades de la zona.

El proyecto de Formación de Mujeres Lideresas comprende la capacitación en cuatro grandes áreas temáticas, las cuales se describen a continuación:

Primera: Liderazgo y Autoestima

La formación está enfocada en dar a reconocer los tipos de liderazgos y que dentro de los mismos, ellas puedan reconocer con qué tipo de liderazgo se identifican. Asimismo, se trabaja para aumentar su autoestima, en el sentido de darles las capacidades y herramientas necesarias para poder hablar en público y tomar decisiones acordes a los diferentes casos de seguridad que pudieran suscitarse.

Segunda: Derechos de las Mujeres

Se capacita sobre los derechos que protegen a las mujeres, desde constitucionales, internacionales y ciudadanos. Se hace entrega de documentos relacionados, fáciles de leer y entender, tomando en cuenta que el nivel de formación educativa difiere completamente, desde señoras con escasa o nula educación formal, hasta profesionales arquitectas que participan en el proceso. Por otra parte, no es la misma realidad de violencia comunitaria para señoras que viven en zonas marginales, que para las que viven en zonas residenciales. El objetivo principal del Proyecto, se constituye en la participación de mujeres líderes, en tanto señoras que se involucran y participan activamente en la comunidad.

La educación se enfoca también sobre las obligaciones que tienen las mujeres como ciudadanas. En tal sentido, se les brinda las herramientas necesarias para empoderarlas y que se reconozcan ellas mismas como mujeres sujetas de derechos pero también de obligaciones, y sobre todo como actrices de su propia vida.

Tercera: Prevención de Violencia

En esta fase, a las señoras se les explica sobre la violencia y sus diferentes manifestaciones, en su mayoría reconocen

únicamente la violencia física. Se les expone ejemplos concretos de los diferentes tipos de violencia incluida la violencia económica, ya que en la vida diaria se asumen como acciones normales tanto de parte del agresor como de la víctima. Entre las instituciones que hacen posible esta formación están: la Secretaría Presidencial de la Mujer, ONU Mujeres, Ministerio Público, Procuraduría de los Derechos de la Mujer, Procuraduría de los Derechos Humanos de la Mujer Indígena, etc.

Se les informa también sobre las diferentes instituciones del Estado al servicio de las mujeres víctimas de violencia, se entregan nombres, direcciones y teléfonos de las personas que pueden contactar en caso de una emergencia.

Es de señalar que al finalizar este módulo, las señoras están listas para integrar la Red, en virtud de la cual se comprometen y firman el compromiso con las instituciones en favor de ellas.

Cuarta: Empoderamiento Económico

Sumado a la formación sobre derechos y obligaciones, a las mujeres se les brinda un proceso formativo sobre micro emprendimiento, ya que se estima que poco se puede lograr con la formación de los módulos anteriores, sino va acompañado de capacidades y herramientas necesarias para no seguir dependiendo económicamente del potencial agresor. De acuerdo con información de la Directora de la OMM de la Municipalidad de Guatemala, “la independencia económica, es lo que hace que una mujer se sienta verdaderamente liberada de los tabús culturales, institucionales y legales que las ha mantenido como ciudadanas de segunda clase o segunda categoría”²².

En ese sentido, se brindan capacitaciones sobre cómo ser empresarias, cómo iniciar una pequeña empresa. Además, se les facilita la apertura de cuentas bancarias y un asesoramiento

²² Entrevista Licda. Patricia Estrada, Directora OMM, Municipalidad de Guatemala, noviembre 2014.

para adquirir microcréditos. Es de señalar que derivado de esta capacitación se tiene una alianza con Amas de Casa Microempresarias (ACM), en la cual las señoras se convierten en distribuidoras de producto de alimento básico que pueden utilizarlo para su propio consumo y sus familiares, o venderlo a sus amistades. Lo anterior en un ejercicio para promover que ellas aprendan la administración de sus propios recursos económicos.

El proceso formativo de este módulo se realiza en colaboración con el Ministerio de Economía, del Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) y profesionales en economía de universidades privadas del país.

Con la finalización de los cuatro módulos formativos y el Pacto firmado por las mujeres lideresas con las instituciones que las protegen, se da por terminado el proceso que involucra el Proyecto. No obstante, el año siguiente, es este mismo grupo de señoras quienes se encargan de invitar a una segunda promoción de mujeres para conformar la Red. Son las lideresas egresadas las que se encargan de realizar la formación educativa y la Oficina Municipal de la Mujer de brindarles el acompañamiento logístico necesario, en función de orientarlas en las investigaciones sobre los temas a exponer y de prepararles las presentaciones, ya que muchas de ellas no cuentan con los recursos tecnológicos necesarios.

Como parte del acompañamiento, a las lideresas también se les da acompañamiento en la disertación del tema, en tanto aprendan y memoricen la temática. En ese sentido, la lideresa realiza la invitación a sus vecinos para que asistan a las charlas, en la cual ella pueda ser reconocida como una mujer empoderada con un conocimiento teórico y técnico en las diferentes áreas, pero también con el acompañamiento de la OMM y la Alcaldía Auxiliar, para que la comunidad confirme su liderazgo y legitime el trabajo a realizar. Lo anterior, bajo el referente de ser los ojos y oídos para prevenir la violencia en su comunidad.

c. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS PARA EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA.

El Proyecto de Formación de Mujeres Lideresas, constituye uno de los proyectos más grandes a cargo de la Oficina Municipal de la Mujer de la Municipalidad de Guatemala, ya que demanda la mitad del tiempo del trabajo que se realiza en la Oficina. En el diseño e implementación del proyecto como tal, estuvieron involucrados la Directora de la OMM y el Gobierno Municipal.

Cada año se realiza una planificación operativa anual de acuerdo a un presupuesto basado en resultados, que es el que rige el presupuesto municipal. En este se incluye las diferentes actividades a realizar, se establecen los objetivos y metas a alcanzar, al mismo tiempo se estiman los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios, así como las posibles alianzas estratégicas para darle cumplimiento a los objetivos planteados.

La OMM reconoce que el proyecto conlleva un ejercicio de aprendizaje sumamente lento, en función de que una temática puede tardar hasta un mes en abordarse, en virtud de que no todas tienen la misma capacidad de aprendizaje, y para muchas de ellas, es un universo nuevo de conocimientos que les toma un tiempo para aprenderlo. En ese sentido por parte de la OMM no se tienen tiempos establecidos para impartir cada módulo, son las lideresas las que ponen el ritmo de avance en los mismos. No obstante, lejos de ser un obstáculo, constituye una fortaleza del proyecto, en virtud del cual las mujeres egresadas asumen un papel consecuente con la formación recibida. Es de señalar, que las lideresas asisten puntualmente una semana sí y una no a recibir las tres horas de formación por un año, el tiempo que demandan los módulos.

Importante a resaltar es que son las lideresas quienes en conjunto llegan a un acuerdo para establecer el día y la hora para recibir

los módulos, ya que todas tienen compromisos diversos. La OMM tiene establecido un grupo mínimo de 30 señoras para poder llegar a impartir los cursos. Asimismo se les pide cumplir un 75 % de porcentaje de asistencia, no teniendo que presentar justificación en caso de ausencia. Las relaciones de confianza establecidas entre la OMM y las señoras lideresas, fortalece el compromiso y responsabilidad en ambas partes.

Las estrategias del Proyecto radican en buscar en las colonias o barrios, un espacio físico adecuado para impartir los módulos, el cual debe ser susceptible de albergar a las señoras, pero con las facilidades de seguridad para que sus niños se entretengan mientras las madres reciben la capacitación. Asimismo, el lugar tiene que tener capacidad de parqueo seguro para algunas lideresas y docentes que llevan su vehículo. Además, debe ser un espacio adecuado para escuchar y proyectar. Es de señalar además, que en cada día de formación, a las señoras se les ofrece una pequeña refacción consistente en un vaso de refresco, un chuchito, un café y un pan dulce.

A nivel institucional, los actores internos en el desarrollo del Proyecto son el Gobierno Municipal, a través de la autorización para su creación e implementación. Asimismo, asigna los recursos financieros de forma anual para su ejecución. Es importante resaltar que el Concejo Municipal está representado por un 30% de mujeres, las cuales son aliadas de los proyectos que se impulsan en la OMM. Por otra parte, se cuenta con el apoyo de la esposa del Alcalde, quien realiza una proyección social importante de los proyectos.

En actores internos que llevan a la práctica el Proyecto, se encuentra la Directora de la OMM quien es la encargada directa con las Alcaldías Auxiliares y sus Promotores Comunitarios. Asimismo, dos Psicólogas de la Oficina que trabajan en zonas específicas, una Asistente como apoyo administrativo, y la Dirección Financiera de

la Municipalidad, quien provee los recursos financieros necesarios para las diferentes actividades que se realizan.

Como actores externos pueden mencionarse como principales aliados a nivel institucional: la Secretaría Presidencial de la Mujer, Instituto de la Defensa Pública Penal, Ministerio Público con las Defensorías de la Mujer en un espacio que conforma la OMM que se denomina Mesa de Derivación, que contempla fiscales y medicina forense. Así mismo se cuenta con el apoyo de la Unidad de Género del Organismo Judicial, que brinda acompañamiento a través de capacitaciones, documentos y proporciona capacitadores para los módulos. Fundación Fundacívica con quienes se firmó un compromiso municipal para la formación de las señoras que asisten al Proyecto,

Se recibe apoyo también de DEMI y CODISRA, sobre todo en el tema de discriminación contra las mujeres indígenas. El Ministerio de Gobernación con la Policía Nacional Civil y el Viceministerio de Seguridad Comunitaria también se constituyen en colaboradores del proyecto.

En el área internacional algunas alianzas se han realizado con ONU Mujeres, USAID, Cooperación Alemana, Cooperación Española y Cooperación Sueca. A nivel de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), con Fundación Sobrevivientes, Tierra Viva, Alas de Mariposa y Moloj.

A nivel de empresas privadas, se tienen alianzas estratégicas con Industria de Alimentos que proporciona formación en el tema de seguridad alimentaria para las lideresas. También la empresa que distribuye productos INA, Arrozgua que capacita a través de demostraciones de cómo cocinar de forma nutritiva, e informar sobre los lugares en los cuales se puede obtener el producto de manera más económica.

Otra alianza importante es la Asociación de Amas de Casa Microempresarias, iniciativa privada que constituye el brazo social como mínimo de 40 instituciones privadas, entre las cuales se puede tener acceso a productos de uso personal y de consumo diario, entre otros, para que las lideresas tengan la oportunidad de vender sus productos pero de una forma más económica.

Instrumentos y técnicas utilizadas:

Parte del éxito del Proyecto se basa en las relaciones de confianza que se generan en el Proyecto desde su inicio. A las señoras que participan se les da apertura para que sean ellas mismas quienes a través de su compromiso y ánimo de aprender, definan el ritmo de avance en el proceso formativo. La OMM como ente coordinador, las dirige y orienta en el sentido de adecuar toda la información en contenido teórico hasta un nivel de comprensión en el que ellas se sientan cómodas. Para la OMM constituirse en el referente permanente de las lideresas comprometidas en la Red, válida y legítima el trabajo y el mandato municipal de promover el desarrollo de las mujeres a nivel municipal.

Recursos humanos, técnicos y financieros necesarios:

El recurso humano que hace posible el Proyecto está en función de la Directora de la OMM, Alcaldías Auxiliares, Promotores de las Alcaldías Auxiliares, dos Psicólogas y una Asistente como apoyo administrativo.

Los recursos técnicos están en función de una computadora, un retroproyector, mobiliario y equipo de oficina, materiales de oficina, fotocopias, listados de asistencia, papel, entre otros.

En relación a los recursos financieros, se estima que cada día de formación en el Proyecto para lideresas es de Q.4 mil quetzales, considerando el pago de alimentos, alquiler de equipo y pago

de honorarios a los profesionales que imparten la capacitación si fuera el caso, ya que el espacio físico es concedido sin costo alguno, por una Escuela Tipo Federación.

d. RESULTADOS E IMPACTOS POSITIVOS ALCANZADOS

Lograr cambiar el perfil de ingreso de las señoras que reciben los cursos es una de las satisfacciones más valoradas a nivel de la OMM, en función que cuando inician los cursos, en su mayoría son mujeres desconfiadas, mujeres con mucho resentimiento. Pero por otra parte, mujeres con una gran ambición de conocer y aprender, con mucha energía para reencauzar su vida y la de su familia. A través de la capacitación y formación se les orienta y acompaña en el sentido de mostrarles que la violencia no se resuelve con más violencia, sino se salva combatiéndola. Los resultados son invaluable, la autoestima de las señoras se eleva y se traslada a sus familias y les permite ejercer un liderazgo que hace de sus comunidades una mejor ciudad para vivir.

A través de las lideresas egresadas del Proyecto se han podido revertir denuncias injustificadas sobre madres acusadas de maltrato infantil de las comunidades. El empoderamiento y liderazgo ejercido por las mujeres, ha promovido investigaciones más profundas, en las cuales se ha podido dilucidar a los verdaderos responsables de los atropellos y situaciones de violencia que afectan a las diferentes familias.

Otro impacto positivo como resultado de este Proyecto, son las rondas de vigilancia que se realizan en las inmediaciones de las escuelas de los barrios y colonias donde las lideresas radican, en virtud de que en algunas de ellas existe venta y distribución de drogas a los niños, y son ellas con su vigilancia, las que dan aviso a las autoridades sobre los días, horas y características de los vehículos, promoviendo la rotación de la patrulla de la Policía Nacional Civil constantemente por el lugar.

Otro logro invaluable, es que en los casos de violencia sexual, son las lideresas quienes acompañan a la víctima a realizar la denuncia al Ministerio Público y a realizarse los exámenes médico forenses, siempre con el acompañamiento de la Directora de la OMM, quien no tiene días y horarios establecidos cuando de asistir a las lideresas se trata, ya que para las lideresas la OMM se constituye en el referente institucional para confirmar la actuación que deben de realizar.

El éxito en los resultados de la primera promoción en la formación de lideresas, constituye el ejemplo a seguir en otras zonas donde ya se inició con las capacitaciones, entre ellas destacan la Regencia Norte que abarca las zonas 17, 18, 24 y 25, en donde la Alcaldía Auxiliar y el acompañamiento de dos psicólogas de la OMM, son las que lideran y replican el Proyecto. Asimismo para el año 2015, se tiene contemplado efectuarlo en las zonas 3, 7 y 8 respectivamente. En ese sentido el hecho de que se replique en otras zonas, es un indicativo de la aceptación del Proyecto.

Un elemento importante a resaltar, es el hecho que las mujeres que asisten a los módulos de formación, de inmediato su autoestima se eleva, su arreglo personal es diferente, se cuidan más, proyectan más seguridad, la cual es transmitida a los hijos y la pareja, promoviendo familias con mayor armonía.

Como resultado del empoderamiento de las lideresas en zona 12, en la actualidad se cuenta con un programa denominado Mamá PMT, el cual consiste en una capacitación y formación en seguridad vial ofrecida por la Policía Municipal de Tránsito de la Municipalidad de Guatemala a las madres de los niños que asisten a las escuelas. Se les hace entrega de un chaleco, un pito y un estandarte que dice alto. Las madres se ubican en las diferentes esquinas camino a la escuela, en los horarios establecidos, para que los niños puedan pasar seguros las

calles. Este tipo de proyecto contribuye a reducir los índices de violencia, al mismo tiempo que hace que las mujeres se sientan útiles porque están promoviendo el cambio.

El trabajo y vigilancia que realizan las lideresas en sus comunidades, ha permitido reducir en un alto grado los elementos que pueden ser susceptibles de que hayan actos de violencia o peligro. En ese sentido, son las señoras las que dan aviso de la falta de energía o de una bombilla en un parque comunal, de un árbol a punto de caerse para que se realicen las podas correspondientes, de un drenaje que se encuentra tapado, o de una fuga de agua que hay que reparar. Se constituyen verdaderamente en los ojos y oídos de las autoridades, pero más que eso, en las verdaderas promotoras de su desarrollo.

e. DESAFÍOS Y RETOS INSTITUCIONALES

Lograr conformar el mayor número de redes de mujeres lideresas, para que en ausencia de la institucionalidad, unas con otras se apoyen.

Contar con una plantilla más grande de recurso humano sensibilizado para poder atender a la población demandante.

Tener una mayor asignación de recursos financieros para poder cubrir con lo mínimo las actividades que demanda el Proyecto.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Un enfoque de gestión gubernamental basado en el cambio e innovación, permite promover alternativas de solución a problemas reales que enfrentan los ciudadanos. En el caso de la gestión que realizan algunas Oficinas Municipales de la Mujer en el país y que se documentan a través de buenas prácticas en este Informe, puede señalarse que responden a necesidades sentidas de las mujeres

a nivel de los municipios, tomando en cuenta que la violencia contra la mujer y sus diferentes manifestaciones, constituyen uno de los principales problemas sociales que les afectan, y que poco o nada se realiza por parte de las instituciones del Estado para poder revertirlos. Las buenas prácticas de las OMM investigadas, desarrollan nuevas formas de acción, bajo sistemas lógicos, flexibles, sistemáticos y sostenibles, características que permiten el éxito y efectividad de los procesos que se implementan, los cuales se ven reflejados en el empoderamiento social, económico y cultural de las mujeres beneficiarias.

Puede afirmarse que las buenas prácticas de gestión municipal que realizan algunas Oficinas Municipales de la Mujer en el país, constituyen un instrumento de conocimiento y aprendizaje total o parcial para otros entes locales, en el sentido de facilitar la mejora de sus procesos, pero más que eso, hacer efectivo el mandato municipal que les deriva en la responsabilidad de velar por el desarrollo integral de las mujeres a nivel de los municipios. En ese sentido un factor que marca la diferencia en las buenas prácticas presentadas, es la voluntad política de los funcionarios públicos que desarrollan y están a cargo de los diferentes proyectos, en el sentido del compromiso y sensibilidad social que asumen en cada decisión y acción que llevan a la práctica, mostrando que los escasos recursos financieros que muchas veces son asignados a los proyectos, no constituyen una limitante cuando de servir y comprometerse con el cambio de vida de las mujeres se trata, y que se propicia a través del trabajo en conjunto.

Se considera importante implementar un Banco de Buenas Prácticas de las acciones que desarrollan las Oficinas Municipales de la Mujer en las municipalidades del país, de tal manera que a través de dicho instrumento se realice un ejercicio de aprendizaje, facilitando y compartiendo soluciones innovadoras y sostenibles a problemas sociales compartidos en función de las necesidades y demandas de las mujeres en los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- Buenas Prácticas de Gestión Municipal, Lecciones y Desafíos en Cuatro Áreas Claves. Fernández Ignacia y Serrano Claudia. CIEPLAN, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile y Fundación Ford, Chile 1999.
- Buenas Prácticas FEAPS ¿Qué son y cómo se valoran? Red de Calidad, Calidad FEAPS Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo, Madrid junio 2009.
- Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales, Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.
- Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Primera Edición, Libro de Consulta. OCDE /Banco Mundial. <http://www.mdfp.org/Sourcebook.html>
- Código Municipal, Decreto 12-2002, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2002. / <http://www.oj.gob.gt>
- Constitución Política de la República de Guatemala y su Interpretación por la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto 2002. <http://www.ine.gob.gt>
- Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público. García Moreno, Mauricio y García López, Roberto, Banco Interamericano de Desarrollo BID/ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, 2011, pág. 15. Consulta en línea <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36484801>
- Gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo, Coordinadora ONG para el Desarrollo, Madrid, España. www.coordinadoraongd.org.
- Iniciativas para promover el desarrollo local en Guatemala y la incidencia de las Oficinas Municipales de la Mujer –OMM-. Reyes López, Herlem Isol, Revista Economía Número 202 Octubre-Diciembre 2014, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

La Generación de Valor Público en los Proyectos de Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Programa INDES-Guatemala, Guatemala, 2005. <http://www.iadb.org/regions/re2/water/archivos/s4.pdf>

Principios y Buenas Prácticas, Estrategias para el Fortalecimiento Estadístico Territorial, DANE para tomar decisiones. Bogotá, D.C. Marzo 2009. http://www.dane.gov.co/files/sen/planificación/cuadernillos/principios_buenas_practicas.pdf

Reformas al Código Municipal, Decreto 22-2010, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2010. / <http://www.oj.gob.gt>

➤ ***Entrevistas Realizadas:***

Licda. Dulce Maldonado, encargada del Proyecto de Asesoría Jurídica para Mujeres Víctimas de Violencia, Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de Villa Nueva, Departamento de Guatemala, Guatemala, noviembre 2014.

Lic. Marvin Córdova, encargado del Programa CEMUCAF, Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de Villa Nueva, Departamento de Guatemala, Guatemala, noviembre 2014.

Licda. María Luz Martínez Milson, encargada del Proyecto de Atención y Terapias Psicológicas para las Mujeres Víctimas de Violencia, Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de Villa Nueva, Guatemala, Guatemala, noviembre 2014.

Licda. Patricia Castro, Directora Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de Guatemala, Departamento de Guatemala, Guatemala, noviembre 2014.

Licda. Ingrid Bran, Coordinadora Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de Villa Nueva, Departamento de Guatemala, Guatemala, noviembre 2014.

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

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

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

Impreso en Taller del -IIES-
150 Ejemplares
Guatemala, mayo 2015.