

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

---

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán  
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana  
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo  
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

OCTUBRE-DICIEMBRE 2015

No. 206

---

**Contenido**

**Página**

---

**Ley de Cambio Climático y los recursos presupuestarios asignados para su aplicación.**

*Lic. Axel Ely Ruch Molina*

1

**La Agroecología como alternativa a la Seguridad Alimentaria (I).**

*Lic. Carlos Morales López*

43

**“Los instrumentos de política económica para la gestión ambiental”.**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

55

**Turismo Sostenible en Guatemala. Parte I.**

*Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta*

97

## PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 206, correspondiente al trimestre octubre-diciembre 2015.

En el primer artículo ***Ley de Cambio Climático y los recursos presupuestarios asignados para su aplicación***, el Licenciado Axel Ely Ruch Molina hace un análisis de los factores que inciden en la promulgación de una Ley de Cambio Climático en Guatemala, los que más que obligatorios son potestativos por la forma en que son formulados tanto en el Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático como en el Protocolo de Kyoto, además que las negociaciones en las cumbres climáticas dan un amplio margen de discrecionalidad a los gobiernos para actuar de acuerdo a sus intereses particulares en el combate al cambio climático. Además se examina los montos presupuestados a partir del año 2010 para restablecer el clima o estabilizarlo en un crecimiento no mayor de 2<sup>o</sup> C a la era preindustrial, los que confirman la falta de recursos para esas necesidades. Concluyendo que la Ley de Cambio Climático es no solo inaplicable por la escasez de recursos financieros sino por los defectos que presenta en su formulación.

En el segundo artículo ***La Agroecología como alternativa a la Seguridad Alimentaria (I)***, el Lic. Carlos Morales López trata de articular el discurso de “La Revolución Verde” con las acciones que transformaron la producción agrícola en el país. Discurso que sigue vigente y que en los últimos años se le articuló las supuestas bondades de la producción agrícola para exportación. La transformación del Estado para servir a estos paradigmas fue inmediata y es una de las explicaciones a su incapacidad de dar solución a los problemas actuales de los pequeños agricultores. La historia agrícola del país demuestra que no siempre los pequeños agricultores caminaron de la mano con el fantasma de la inseguridad alimentaria. Las prácticas agrícolas que hoy son exitosas en otros contextos eran conocidas en Guatemala, es más, campesinos guatemaltecos las promovieron fuera del país. ¿Qué es lo que obstaculiza la implementación de estas prácticas nuevamente en el país? Y ¿Qué oportunidades existen para los pequeños productores? Esas son las preguntas que provocaron y le dan sentido a este primer documento.

En el tercer artículo, ***“Los instrumentos de política económica para la gestión ambiental”***, el MSc. Edgar Arturo Marroquín López indica que cada vez es más importante la protección al medio ambiente por las graves consecuencias que su destrucción y deterioro pueden producir para el desarrollo de la humanidad; el papel del Estado en esta protección es fundamental e ineludible.

Las particularidades geográficas, ecológicas, naturales y socioeconómicas de Guatemala, le imprimen cierto matiz particular de riesgo ante el cambio climático, situando a nuestro país dentro de los primeros diez lugares de vulnerabilidad de riesgo a nivel mundial. Esta situación se empeora teniendo especialmente en cuenta aquellos rasgos estructurales del subdesarrollo capitalista del país, traducidos en pobreza, pobreza extrema, desigualdad social y regional, exclusión y marginación que exacerban esa vulnerabilidad ambiental.

No obstante la situación anterior, el documento afirma que hasta el momento en Guatemala el problema ambiental ha sido tratado de soslayo por las autoridades gubernamentales y por los grupos dominantes tomadores de decisiones; han prevalecido más los intereses económicos y de poder sobre las consideraciones propiamente ambientales. Predomina la lógica de la ganancia, y más de la máxima ganancia, y del beneficio individual en las actividades de los diferentes actores económicos.

Dentro de las funciones del Estado se encuentra la de ser el rector del sector ambiental, con la función de diseñar, implementar, ejecutar y supervisar a nivel nacional y sectorial, la política ambiental. Para el cumplimiento de estas funciones, la investigación indica que el Estado, además del respaldo jurídico-coercitivo correspondiente, necesita de herramientas o instrumentos que le permitan implementar sus políticas ambientales en los diversos sectores y ámbitos de la sociedad y del mismo Estado.

El estudio argumenta que en la política económica destaca la política fiscal como instrumento principal proveedor de recursos económicos monetarios al Estado para financiar los gastos públicos y cumplir con sus objetivos; dentro de esta política existen, a la vez, instrumentos económicos con que cuenta el Estado para desarrollar e

instrumentalizar, entre otras, la gestión de la política ambiental, como por ejemplo: préstamos, donaciones, subsidios, gastos e inversión del gobierno, presupuesto de gastos de instituciones relacionadas con el medio ambiente, ingresos privativos, y otros instrumentos de fomento (precios, tarifas, aranceles, incentivos, mercados de carbono, etc.).

No obstante, se expone que la situación de los ingresos necesarios para una adecuada y eficiente gestión ambiental, históricamente ha sido deficitaria, siendo las razones múltiples y variadas, destacándose las de orden económico-financiero y las de contenido político. Sin embargo, se afirma, que con una mejor y más eficiente recaudación tributaria, combate y disminución de la corrupción, de la defraudación y evasión tributaria, eficiencia y priorización del gasto en actividades estrictamente necesarias, transparencia en el gasto público, entre otras, se pueden recuperar y aumentar los ingresos estatales y destinarlos para fines económico-sociales y ambientales.

A través de la parte final de la investigación se expone que la corrupción, la prevalencia de intereses sectoriales y personales, la debilidad de las instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, la maximización inescrupulosa de los beneficios o ganancias empresariales, la evasión de responsabilidades y del pago de obligaciones tributarias, económicas y financieras, son factores que destacan dentro de los obstáculos o causas del fracaso del buen desempeño o aplicación de algunos instrumentos económicos de gestión ambiental, así como de otros instrumentos legales y técnicos e institucionales relacionados con el tema ambiental.

Finalmente, en el cuarto artículo ***Turismo Sostenible en Guatemala Parte I***, la Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta explica que en Guatemala el tema turismo ha sido investigado por varios años y el turismo sostenible se encuentra en auge, debido a que es necesaria la conservación del medio ambiente, generar empleo, promover al país, proteger los actuales recursos para las futuras generaciones. Razón por la cual los actores relacionados con el turismo desarrollan proyectos y actividades que permiten cumplir con las metas de la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible 2012-2022.

Esta investigación se llevó a cabo en base a los datos del turismo, proporcionados por el Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT- y otras instituciones relacionadas con el tema turismo. Se observa un incremento en el turismo emisor y turismo receptor. Esta primera parte de la investigación da a conocer los datos estadísticos principales y se introduce brevemente sobre la importancia de la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible 2012-2022 dentro de la oferta turística de nuestro país. Los responsables del turismo, han creado ambientes adecuados para que más personas conozcan nuestro país y lo realizan con una visión de sostenibilidad y competitividad.

Actualmente se necesita prácticas de sostenibilidad que aseguren beneficios económicos y sociales y menores impactos negativos en las comunidades guatemaltecas. La finalidad de la investigación es aportar a las personas, la información necesaria y básica sobre turismo, turismo emisor y receptor, la oferta y demanda turística en Guatemala y su importancia social y económica como un material educativo que contribuya a la concientización y orientación para proteger el medio ambiente. Es importante conocer la información de turismo sostenible, debido a que son temas de La Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible 2012-2022 y del Plan Maestro de Turismo Sostenible de Guatemala 2015-2025. En la segunda parte de esta investigación se ampliará el contenido de la política y el plan sobre el turismo sostenible.

**“Id y Enseñad a Todos”**

# **LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS ASIGNADOS PARA SU APLICACIÓN**

*Lic. Axel Ely Ruch Molina<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCIÓN:**

La profundización del Cambio Climático es un fenómeno causado por la actividad productiva del hombre, infinidad de expertos han comprobado que desde la aparición de la propiedad privada por el desarrollo de la fuerzas productivas el ser humano ha cambiado parcial o regionalmente algunos ecosistemas, provocando desapariciones o inmigraciones de formas de vida a lugares distintos de su origen. Se puede traer a colación que la actividad productiva en el lugar que se conoce como la Mesopotamia dejó tras de sí un desierto, de igual forma sucedió en lo que hoy es el desierto del Sahara, lugar donde originariamente existía una fértil selva con una compleja interrelación biótica. Estas acciones destructoras del ambiente se han realizado a pesar que el ser humano desde su aparición ha pensado y propuesto medios para mantener una relación de equilibrio de este con su medio, tómese como ejemplo las sociedades primitivas y las poblaciones originarias de América que han tenido formas de pensar a la Naturaleza como origen de todas las formas de vida y a la que hay que cuidar para preservar la vida.

Es en el esclavismo y el Modo de Producción Asiático, formas sociales donde predomina la propiedad privada sobre los medios de producción, donde la actividad productiva comienza a requerir más satisfactores de los que en realidad se consumen,

---

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

debido al desarrollo de las fuerzas productivas y al goce desmedido, despilfarro y concentración de la riqueza de que hacen acopio las clases dominantes, donde empiezan a explotarse los recursos naturales irracionalmente; civilizaciones como Grecia, Roma, Babilonia, Egipto, China, incluso la Maya que, las dos primeras se desarrollaba bajo el Modo de Producción Esclavista y las siguientes bajo el Modo de Producción Asiático, destruyeron sus bases de vida como el suelo, los bosques, los recursos hídricos, fauna; aunque la potencia de las fuerzas productivas de aquellas civilizaciones no representaba todavía una amenaza globalizada al ecosistema planetario ya existían pensadores que declaraban que el aprovechamiento de los recursos naturales debía hacerse con austeridad para salvaguardar el equilibrio Hombre Naturaleza y plasmaron sus ideas en libros que describían ciudades ideales en donde se ordenaba el funcionamiento de la sociedad y su relación con la Naturaleza, ideas que no fueron tomadas en cuenta por quienes gobernaban en ese entonces<sup>2</sup>.

A pesar de las ideas de organicidad del ser humano con la Naturaleza en la época primitiva, el desarrollo social reflejado en el desarrollo de las fuerzas productivas empezó a verla como una contradicción Hombre Naturaleza, en donde el hombre, más bien la clase social dominante debía arrancarle la mayor cantidad posible de riqueza a esta para mantener su posición de dominio y de goce, y la Naturaleza no se había visto tan contundentemente amenazada como en los últimos dos siglos y lo que va de este, como producto de una sociedad dividida en clases, con un alto arraigo de la propiedad privada, que usa como mecanismo para distribuir la riqueza creada por millones de proletarios, al mercado<sup>3</sup>, con un alto grado de desarrollo de las fuerzas productivas, en donde la ciencia como principal fuerza productiva de ser un producto social se transforma en propiedad privada, y que usa esta fuerza

<sup>2</sup> Gilles Lapouge, en el libro *Ecología y Revolución* manifiesta: “Desde Platón hasta Morris, han diseñado modelos de ciudades cuyo objetivo es el de reencontrar, por intermedio de la razón, esos equilibrios y armonías que se han roto en los vericuetos del tiempo”.

<sup>3</sup> Está comprobado que el mercado no es un ente metafísico con poderes sobrenaturales, pues está compuesto por personas naturales y/o jurídicas que dirigen su funcionamiento.

para depredar la naturaleza con el ánimo de obtener la máxima ganancia para una exacerbada acumulación y concentración del capital, con el sacrificio de millones de trabajadores a lo largo de este periodo histórico y, en el futuro inmediato, de la vida entera del planeta.

Si bien han existido cambios en la faz de la tierra antes del periodo histórico que corresponde al capitalismo, como se ha afirmado anteriormente, estos han sido producto del devenir mismo de lo natural y la Naturaleza se ha regenerado de acuerdo a sus leyes, y los cambios que ha producido el ser humano antes de ese periodo, no habían adquirido la dimensión global de la actualidad, pues las fuerzas productivas que sustentan el capitalismo son mucho más poderosas que las de los periodos históricos anteriores por los que ha transitado la humanidad, por el desarrollo científico y tecnológico aplicado en ellas y porque la matriz energética utilizada para su funcionamiento es ampliamente contaminante y destructiva.

Con el uso de combustibles fósiles en el proceso productivo se desató la proliferación de gases de efecto invernadero en la atmósfera en grados en que la biósfera no está capacitada para asimilarlos lo que está alterando los procesos climáticos y con el alto desarrollo de las fuerzas productivas el poder depredador del capitalismo se ha potencializado y la ley demográfica propia de su sistema así como su forma de distribuir la riqueza, han tendido a una escasez y destrucción de los recursos naturales y la precariedad de un alto porcentaje de la población mundial.

Estos son problemas que adquirieron carácter global por la naturaleza expansiva del capitalismo y, de los que al buscarse una verdadera solución, tendrían que atacarse de raíz las causas que dan origen al problema la que, según nuestro criterio, desoyen los responsables de aplicar las medidas que les sugieren los expertos y toman sus decisiones de acuerdo al

proyecto neoliberalista pues este representa los intereses de la oligarquía mundial y no le importa la destrucción de la vida en el planeta.

En ese contexto, se pretende atacar el problema con la promulgación de acuerdos internacionales y leyes nacionales e internacionales y, Guatemala, como parte del conglomerado mundial de naciones, con base en compromisos ante organismos supranacionales de los que es parte, promulga su Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria Ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, sustituyendo parcialmente a la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, la cual está mejor redactada, es más precisa y directa aunque su aplicabilidad ha sido nula por la falta de interés de los obligados.

Con el cumplimiento de este compromiso internacional nuestro país se integra al grupo de países en Latinoamérica que luchan contra aquel fenómeno atmosférico a través de la sanción de leyes en contra del cambio climático, aunque las mismas carecen de uniformidad pues en unas atacan a la Naturaleza es un crimen mientras que en algunas se centra el énfasis en la compra venta de los gases que están modificando el sistema climático de manera negativa para la vida y otras focalizan sus estrategias en la reducción de emisiones de gas efecto invernadero e impulso al “desarrollo sostenible” de sus sociedades.

Es de prever que las medidas legales promulgadas individualmente por cada país, no serán suficientes para evitar que la temperatura promedio mundial sobrepase los 2 grados Celsius, que es el límite permisible acordado por la comunidad internacional para atenuar los fenómenos climatológicos destructivos, temperatura que según algunos científicos ya se sobrepasó y está causando daños irreversibles en el sistema ecológico mundial; pues de acuerdo con un informe del periódico

digital Inter Press Service, Agencia de Noticias, “América Latina tiene dificultades para establecer su contribución a la reducción de emisiones, que todos los países deben presentar este año ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las vicisitudes están ligadas a los mecanismos legales de financiamiento para solventar estas acciones voluntarias, tanto de adaptación al cambio climático como de mitigación o reducción de gases de efecto invernadero”.

Este informe nos da la pauta para pronosticar que en ningún país de América Latina existen los fondos suficientes para confrontar el problema del clima, y menos en Guatemala, pues los recursos destinados a las entidades encargadas del cuidado del ambiente representan un bajísimo porcentaje dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, como veremos más adelante, con el agravante que los recursos se drenan en acciones de corrupción al sobre preciar los bienes adquiridos por el Estado mediante contratos lesivos o utilizando el expediente de compra extraordinaria, que soslaya el procedimiento previsto en la Ley de Compras y Contrataciones del Estado.

#### MARCO MUNDIAL EN QUE SE PROPONE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO:

Marco Económico: Los medios y las condiciones de vida del planeta Tierra están siendo destruidas aceleradamente, la forma fundamental en que se manifiesta el problema es que el sistema productivo a la vez que genera residuos excesivos que contaminan el ambiente, explota en exceso los recursos, factores que impiden que los mecanismos de regeneración de la Naturaleza actúen para restablecer los desequilibrios provocados, lo que está produciendo cambios negativos para la sostenibilidad de la vida en los ecosistemas terrestres.



Los resultados a la vista son la aparición de nuevas enfermedades, corrientes, mantos y cuerpos de agua contaminados, extinción acelerada de especies vegetales y animales<sup>4</sup> y el cambio en los sistemas climatológicos producto de la emisión excesiva de gases de efecto invernadero (GEI), los cuales han sobrepasado las partes por millón que soporta la atmósfera<sup>5</sup>, con las consiguientes sequías más prolongadas, huracanes de gradación cada vez más alta y más destructivos, así como la elevación de la temperatura por el efecto invernadero que provoca el descongelamiento de las capas polares, lo cual induce al crecimiento de los mares y pone en peligro a las poblaciones asentadas en islas y litorales, con lo cual también se corre el riesgo de poner al descubierto extensos mantos de gas metano protegidos por el hielo de las zonas polares, que pueden desplazarse hacia la atmósfera y exacerbar el problema. Así como el daño en la fauna, la flora y los cultivos alimenticios humanos cuya productividad se ve amenazada por las sequías y plagas que antes de la profundización del problema no eran comunes.

En este sistema de producción de mercancías se obtienen bienes económicos que en todas las fases (extracción, producción, distribución, consumo y descarte) causan contaminación y evitarla representa costos para los capitalistas, lo cual viola el criterio de la Teoría Económica de maximizar los beneficios, y para no violar ese principio esos costos los externalizan los productores, los convierten en extraeconómicos, lo que es igual a que la naturaleza (el ser humano incluido) sufra las consecuencias contaminantes y destructivas de la vida.

<sup>4</sup> Según un dato de la Organización de las Naciones Unidas, América Latina ha perdido el 30% de su biodiversidad en los últimos 20 años.

<sup>5</sup> De acuerdo a los especialistas en sistemas complejos las partes por millón (ppm) de gases efecto invernadero han oscilado en la atmósfera terrestre de entre 180 ppm a 280 ppm, hasta que en el último siglo se elevó la cantidad a 385 ppm. Cantidad que excede por mucho el límite máximo de capacidad del mar y los ecosistemas terrestres para absorberlos y procesarlos sin que haya aumentos de temperatura más allá de los 15<sup>o</sup> Centígrados promedio de los últimos 15 mil años.

Esa destrucción del ambiente toma dimensiones planetarias en esta etapa de globalización del capitalismo, puesto que en ésta se acentúa la obtención de la máxima cantidad de plusvalía por las grandes empresas transnacionales interesadas en acumular riqueza sin tomar en cuenta los límites físicos del planeta ni ningún cuidado de la Naturaleza. Prueba de ello es que el capitalismo continúa desarrollándose con dinamismo y continúa en su alocada carrera de abrir nichos de mercado en cualquier lugar del mundo para concretar el objetivo de la globalización económica, ahora desplazando su centro de operaciones principal a un país distinto del que hasta hace cuatro décadas fuera su foco principal.

De esta forma, China ha pasado a ser la potencia económica mundial, relegando al segundo lugar a los Estados Unidos de Norteamérica, que es su mayor competidor y su mayor deudor, así también relegó a este país al segundo lugar en emisión de gases efecto invernadero, buscando transmitir la energía necesaria, sin cambiar la matriz energética imperante, al desarrollo de la producción capitalista sin que se tomen las medidas para frenar el aumento, mucho menos la reducción de aquellas emisiones a pesar de existir compromisos mundiales entre países en este sentido; la excusa esgrimida para rehuir esos compromisos es que no puede coartarse el derecho al desarrollo económico de esa gran nación, ni de ninguna otra. No cabe duda que estamos ante una aberrante inversión de valores al confundir destrucción de la vida con el desarrollo, inversión de valores que en esta etapa del capitalismo se arraiga en todos los niveles de la acción humana.

La crisis de 2008 creada por los grandes oligopolios financieros mundiales generó grandes cantidades de capital especulativo que pretenden ser situados por los capitalistas beneficiados en el mercado verde, el cual consiste en la compra venta de los “servicios” que presta la Naturaleza a los seres humanos mediante la privatización de esta. Se pretende mediante esta “economía verde” completar la introducción en

la esfera del mercado de todos los bienes naturales propiciando su privatización y asignándoles un precio, bienes que serán adquiridos por aquellos capitales financieros excedentes que no han encontrado colocación.

Estos capitales surgieron por el traslado de riqueza de fondos del Estado hacia las grandes corporaciones financieras, que estuvieron al borde de la quiebra por la creación de instrumentos financieros sin respaldo por lo que tuvieron que ser rescatadas con aquellos fondos públicos y de planes de prestaciones, obligando a los Estados a imponer planes de austeridad, con las consiguientes privatizaciones, reducción de los servicios públicos, disminución de los subsidios a ancianos, estudiantes y desempleados, así como cambios desfavorables a los trabajadores en la leyes laborales tales como la tercerización laboral, la flexibilización laboral que incluyen contratos 0 horas y a tiempo parcial, los que conllevan una drástica disminución de o desaparición de derechos laborales como la estabilidad laboral, vacaciones, indemnización, tiempo extraordinario; formas de contratación que permiten grados más intensos de explotación, y por consiguiente de más plusvalía, aunque estas medidas que deterioran las condiciones de la clase trabajadora pueden revertirse en contra del capital al entorpecer su circuito de consumo.

Un agente importante dentro de esta dinámica económica internacional es el Fondo Monetario Internacional, que impone una serie de condiciones para que los Estados puedan ser candidatos de sus créditos, con el objetivo de que estos continúen en condiciones de rescatar a los entes financieros en quiebra y el proceso de concentración de la riqueza, propio de los sistemas de propiedad privada, continúe ad aeternum.

Este proceso económico ha inducido a que un alto porcentaje de la población mundial viva en el umbral de la pobreza, o sea unas 3500 millones de personas que no cuentan con lo mínimo para

sobrevivir, ante cerca de 350 personas que acaparan el 90.0% de la riqueza. Ante este brutal traslado de riqueza, los capitalistas se están apropiando de la Naturaleza en su totalidad y pretenden vender a las clases desposeídas los servicios que presta ésta de manera gratuita y en los que ha imperado el espíritu de propiedad común.

Esta situación pone en el más alto riesgo a nuestras condiciones de vida, puesto que miles de millones de personas pobres tienen que actuar depredadoramente para conservar la vida y la progenie, y la cantidad de recursos económicos en manos de la clase opulenta le imprime la visión y le permite proponerse la explotación de los recursos naturales sin ninguna clase de límites para continuar acumulando riquezas, con muy poca oposición social.

Marco político: si bien desde la década de los noventa del siglo pasado, se han realizado cumbres climáticas para negociar la reducción de la emisión de gases efecto invernadero con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, concretamente reducir en no menos del 5.0% los niveles de emisiones prevalecientes en 1990, en el periodo comprendido entre los años 2008 - 2012; lo cual equivale a evitar que la temperatura promedio mundial se eleve a más de 2 grados Celsius de la que ha imperado antes de la Revolución Industrial con el propósito de reducir los efectos negativos del cambio climático, esos compromisos han sido soslayados por los países con mayores emisiones.

En la última Conferencia sobre Cambio Climático celebrada en Lima, Perú, en diciembre del año 2014, según los especialistas, hubo un retroceso en los esfuerzos por la reducción de emisiones en virtud que el arreglo inter gubernamental a que se llegó es

que cada país podrá reducirlas de acuerdo a sus criterios, sin que exista una obligación o responsabilidad entre cada uno de los gobiernos participantes.

De esa guisa cada gobierno deberá presentar un plan nacional a partir del mes de marzo de 2015 en donde se plasmarán las acciones que cada uno tomará para detener el cambio climático, de donde se desprenderán las perspectivas de nuestro planeta en el futuro, que no se ven muy halagüeñas, puesto que a pesar de existir en varios países legislación ambiental y en unos pocos leyes de cambio climático, la tendencia es que se continúe sosteniendo prácticas productivas depredadoras y contaminantes porque el modelo económico productivo imperante continúa siendo el modelo neoliberalista impuesto desde la capital del imperio, Washington.

En esos planes no se tomarán en cuenta las medidas que los científicos consideran imperiosamente necesarias para evitar ascensos peligrosos en la temperatura promedio mundial, por lo que cada uno actuará de acuerdo a sus intereses internos, de esta forma de los países pobres aunque contaminen y destruyan ecosistemas se excusarán que necesitan ingresos para atacar la pobreza y lograr el bienestar de sus sociedades, y las grandes potencias defenderán tanto sus intereses internos y externos, concretados en los intereses de las grandes transnacionales que los dominan, basados en la explotación de los recursos de los países pobres.

Detrás de aquel acuerdo sin responsabilidades y compromisos comunes a nivel global para detener el cambio climático, están los máximos gobernantes de Estados Unidos y China, ya que ambos se reunieron previamente para acordar la toma de acciones para la reducción de emisiones, lo que remite a pensar que el gobernante norteamericano cambió su estrategia de no asistir a las cumbres o hacerse el de oídos sordos ante el

problema por la de negociar acuerdos que son desesperanzadores para conservar la vida en la Tierra, y los negocia con el actual mayor responsable de la contaminación global que, a pesar de declararse como una república socialista, es refractario a atacar las causas reales del problema.

Con este acuerdo de que cada quién (cada gobierno) hará lo que crea conveniente de acuerdo a su criterio desaparece el debate en cuanto a si que hay o no cambio climático, se acepta la existencia del fenómeno aunque ningún gobierno se responsabiliza de tomar las medidas necesarias para cumplir con el numeral 1 del artículo 3 del Protocolo de Kyoto, mucho menos a restablecer la temperatura a los niveles existentes en el periodo anterior a la Revolución Industrial.

Con esta actitud de los gobiernos participantes en la cumbre climática mencionada, los grandes ganadores son las empresas transnacionales, que son los intereses de quienes representan esos gobernantes, tal y como se mencionó líneas arriba, que no solo han manejado la línea gubernamental para beneficiarse sino que han puesto obstáculos a las buenas intenciones de gobiernos, instituciones internacionales globales y organizaciones no gubernamentales e, incluso, utilizan estos entes para hacer pensar a la opinión pública que se está combatiendo el problema del cambio climático.

Es de conocimiento general y plenamente demostrable que los gobiernos electos por los pueblos para, eufemísticamente, lograr el bien común y redistribuir equitativamente la riqueza creada por esos mismos pueblos, gobiernan para beneficio de esas empresas, las que tienen como guardianes a Estados Nacionales con complicadas estructuras políticas y militares que protegen los intereses y ostentosos niveles de vida de sus propietarios, o sea, la burguesía mundial.

Así, también, se sirven de la poderosa estructura supranacional creada por esos Estados, con el propósito de regular los destinos de los habitantes del planeta, por lo que no es casualidad que las instituciones mundiales sean contradictorias en sus acciones y declaraciones ya que unas veces manifiestan que deben lograr los objetivos humanitarios para los cuales fueron creadas, y en otras lisonjean o apoyan el actuar de las grandes transnacionales cuyas acciones van en contra de los ecosistemas.<sup>6</sup>

El sistema de Naciones Unidas es uno de esos entes supranacional utilizado para, de manera encubierta o declarada, defender e incrementar los beneficios de esa burguesía, es fácil deducirlo con las acciones de las entidades financieras que conforman ese sistema, tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial (paradójicamente este último se presenta como el ente supranacional dedicado a combatir la pobreza mundial), que hacen préstamos a los países bajo su dominio, las cuales nunca podrán pagar esas deudas pues están diseñadas precisamente para hacerlas impagables y con sus condicionamientos económicos de privatización y destrucción de servicios públicos y de asistencia social y cesión de sus recursos naturales para su explotación irracional, solo extraen riqueza de sus acreedores para trasladarla e incrementar la propiedad y los ingresos de la gran burguesía transnacional.

El Banco Mundial es acusado también de ser responsable de financiar proyectos de destrucción de la Naturaleza a través de su división IFC que suministra recursos para el sector privado; el informe The Huffington Post citado por el periódico digital Rebelión del 17 de abril de 2015 reporta que: “Aunque se supone que los emprendimientos financiados por el Banco Mundial deben cumplir

<sup>6</sup> La Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación -FAO- halaga públicamente a la transnacional Monsanto tildándola de ser una empresa que solucionará los problemas alimenticios del planeta, a pesar de las múltiples denuncias por los daños a la salud, las agresiones ambientales que provocan sus actividades, y el desconocimiento de los efectos negativos que puede producir la modificación genética en las especies alimenticias.

altos estándares, el informe demuestra que en lugar de evitar los proyectos conflictivos, entre 2009 y 2013 el Banco Mundial y la IFC prestaron 50 billones de dólares a 239 proyectos categoría “A” –como minera Yanacocha<sup>7</sup>- incluyendo grandes represas, minas de cobre y oleoductos.”

Estas actitudes contradictorias en cuanto a presentarse como defensoras del ambiente pero permisivas a la hora de aplicar la normativa internacional originada al seno de la ONU, se refleja en la formulación de uno de los más importantes convenios ambientalistas transnacionales como es el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ya que sin ser minuciosos en su examen, se puede leer directamente de él que se deja en manos de cada Parte las medidas y los compromisos a cumplir para la mitigación de gases de efecto invernadero, de acuerdo a sus necesidades de desarrollo, esos compromisos son difusos y no se trata de combatir en ellos el inconveniente, no es ocioso mencionar que tienen más de compromiso los principios enunciados en el artículo 3 de la Convención, aunque no logramos definir si hay alguna intencionalidad al escribirlos precedidos de la palabra “debería”, que denota potencialidad, posibilidad, probabilidad o, a lo más, una obligación débil de hacer o alcanzar cumplir las acciones, compromisos o metas para revertir el cambio climático y no plasma los compromisos imperativa y categóricamente como tiene que ser ante la gravedad que ha tomado el problema.

Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas internacionales son otros entes que han sido infiltrados o son creados por las empresas transnacionales, puesto que varias reciben donaciones de estas o son accionistas de las mismas, por lo que sus actuaciones carecen de la fuerza necesaria a la hora de exigir el cuidado del ambiente.

<sup>7</sup> En lo que en 1992 era laguna Yanacocha, en 2006 se convirtió en el Tajo Yanacocha, un gran agujero seco sin fauna y sin flora.

Esta influencia de las empresas transnacionales sobre los Estados, las organizaciones supranacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales les da total libertad para continuar con sus actividades depredadoras y contaminantes con muy pocas o ninguna restricción, pues, como se puede concluir, detentan el poder político y económico global, lo cual es un gran obstáculo para desarrollar proyectos o guiarse por esos principios aludidos, que afronten radicalmente el problema del cambio climático.

Por lo que, como se puede inferir, los encuentros, cumbres, foros, que se celebran para discutir los compromisos a tomar para disminuir la emisión de gases efecto invernadero, al estar influidos por los intereses corporativos, se convierten en una farsa que prolonga el drama de la existencia de la vida en la Tierra.<sup>8</sup>

Este es un marco internacional en que la política y la ideología neoliberal ganan el pulso y se imponen medidas, políticas, programas y proyectos pseudo ambientalistas que no hacen más que agravar los problemas de explotación irracional de los recursos, los grados de contaminación y la destrucción de la Naturaleza, pues las mismas otorgan al suprasensible y deificado mercado las virtudes de eficiencia necesarias para rectificar tanto los desequilibrios económicos como los desajustes climatológicos, virtudes las que, sabemos, no posee.

No se debe soslayar que los conceptos de crecimiento y desarrollo económico como metas a alcanzar e impuestos por los ideólogos<sup>9</sup> de la economía convencional, tienen plena prevalencia en el desenvolvimiento de la economía mundial sobre otras ideas acerca

<sup>8</sup> Se ha hecho público que dichas cumbres, foros o conferencias están patrocinadas por la iniciativa privada, lo cual le resta influencia a los gobernantes, organizaciones y personas verdaderamente interesadas en la reducción de las emisiones de GEI.

<sup>9</sup> Koldo Unceta en su libro Desarrollo Postcrecimiento y Buen Vivir, menciona que: “La economía del desarrollo no es otra cosa que una construcción intelectual destinada a justificar y promover un modelo y unos valores -los occidentales- como necesario revulsivo para superar el supuesto atraso de sociedades caracterizadas por otras referencias culturales y otras formas de organización social y de relación con la Naturaleza.”

del aprovechamiento económico de los recursos naturales para el mantenimiento y reproducción de la vida de los seres humanos, aunque aquéllos están siendo muy seriamente cuestionados por otros razonamientos alternativos para aprovechar los recursos naturales fuera de los ideales de concentración y acumulación de la riqueza, tales como las propuestas teóricas del Decrecimiento expuestas por intelectuales europeos y las del Buen Vivir, que surgen de cosmovisiones indígenas sudamericanas.

Esta lucha ideológica e intelectual surge en el marco de buscar alternativas para preservar la vida aprovechando los recursos naturales sin deteriorar los nichos ecológicos ante las ideas impuestas por un modelo y unos valores occidentales que, valga más el énfasis que la redundancia, explotan con hambre voraz los recursos sin importarles destruir las condiciones de vida del planeta. Además es un debate que viene a fortalecer la lucha política internacional de organizaciones campesinas y populares por atacar de raíz los problemas del cambio climático.

Esta instrumentalización de Estados, Organizaciones Supranacionales y Organizaciones No Gubernamentales Internacionales por parte de las potencias económicas para soslayar las medidas que verdaderamente confronten el cambio climático da una idea de la debilidad organizativa a nivel mundial para llegar a acuerdos serios y firmes donde se tomen medidas serias acordes y en consenso multinacional para solucionarlo. Así también, a la Unión Europea ante las acciones del Imperio Estadounidense en contra de buscar soluciones conjuntas al problema o de su negativa a participar en los foros mundiales para no contraer obligaciones al respecto, su falta de fuerza política para contradecir sus imposiciones irrespetando el marco jurídico internacional o su connivencia con el Imperio, le ha costado que muchos analistas políticos mundiales la tilden de enana política.

Marco Legal: Las naciones, conforme al Derecho Internacional Público crean un entramado jurídico compuesto de acuerdos entre Estados y otros sujetos a los que se le confiere la calidad de sujetos de derecho internacional; tales acuerdos pueden tomar, según el caso, las denominaciones siguientes: tratados, pactos, convenios, cartas, memorándum, declaraciones conjuntas, intercambios de notas y otras, y se crean con el fin de regular su comportamiento y relaciones externas entre sí y enfrentar problemas sociales de carácter común entre países o para mantener la paz y la consecución del desarrollo internacional. Si bien la estructura del derecho internacional es de coordinación por el principio de respeto de la soberanía de cada Estado, existen reglas internacionales de Derecho Internacional Público de subordinación a las que deben someterse sin excepción sin perder su atributo soberano.

Dentro de esta estructura legal internacional fue creada la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas cuyo objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

Así también existen otros instrumentos en materia de ambiente y de cambio climático, tales como: el Protocolo de Kyoto, el Convenio Centroamericano Sobre Cambios Climáticos, la Convención de Viena para Protección de la Capa de Ozono, el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación Particularmente en África.

Y otra diversidad de Tratados, Pactos y Convenios internacionales en otras materias de la convivencia entre las naciones, que deben ser atendidas por los Estados en su actuar internacional, aunque en este nivel macro sucede como en el nivel micro, en el que quien se cree o siente más poderoso suele no suscribir o soslayar aquella reglamentación.

En relación las Leyes de cambio climático en cada país, se invoca el respeto a la soberanía de cada Estado para no imponerle medidas legales internas a estos y cada uno adopte las medidas que más crean los gobernantes que le convienen a sus “pueblos”, aunque esos cuerpos legales sean confusos, estén mal redactados, sean incoherentes, no contengan o precisen los objetivos que realmente persiguen. Pensamos que si se trata de regular las acciones nacionales para preservar la vida del planeta la injerencia de un ente supranacional (como la ONU u otro que se cree con ese objetivo) que vele de manera objetiva por la consecución de una solución a los problemas atmosféricos, no podría catalogarse como subordinación de una Estado sino como un imperativo de vida.

Como mencionábamos, existe en el mundo un país que asume el poderío mundial y lo aplica con el fin, según lo manifiestan sus gobernantes, de preservar la democracia en los países en que interviene y llevar ayuda humanitaria a esos lugares. Aunque los resultados han sido un grotesco entrometimiento en la soberanía de esos pueblos con saldo de personas muertas, heridas, destrucción de sus formas de gobierno, economía y de su tejido social.

Todo lo cual realizan los Estados Unidos en clara violación de Tratados Internacionales, Pacto, Convenios, Resoluciones de la ONU, cuando han ratificado algunos de esos tratados o convenios, pero existen algunos en que no son parte o se han retirado por no convenir a sus intereses y actuar impunemente en el campo que

regulan aquéllos. Tal es el caso del Protocolo de Kyoto, del cual se retiró por considerar que era injusto para sus necesidades de producción.

Igual actitud asume con la Corte Internacional de Justicia, de la que no es parte, lo que le permite andar por el mundo invadiendo países, sin que su Estado ni sus gobernantes teman ser alcanzados por la justicia internacional.

Ese país se ha arrogado el ser guardián del mundo, solo que es un guardián que cuida mal lo que se ha autoencomendado guardar, pues solo deja destrucción y muerte a su paso, y aunque dejó de ser el mayor emisor de gases efecto invernadero, su contribución aún es de las mayores y rehúye las responsabilidades que tiene al respecto.

En este contexto pensamos que leyes regionales que combatan el cambio climático son necesarias y se les debe fomentar, pero también sabemos que una ley o un conjunto de ellas no van a cambiar los desarreglos atmosféricos propiciados por las grandes potencias que soslayan los compromisos adquiridos al respecto.

#### ALGUNOS COMENTARIOS ACERCA DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO.

El Ser Humano organizado en sociedad, no por su voluntad sino determinado por determinadas relaciones sociales de producción, rige sus acciones por normas, las que pueden ser éticas, religiosas o legales, cuando las sociedades alcanzan gran complejidad estas últimas prevalecen sobre las religiosas y las éticas, las que las complementan, aunque no por eso dejan de ser importantes para dirigir la conducta humana por poderes reconocidos institucionalmente.

Por medio de la ley, apoyándose en la fuerza coercitiva del Estado, es que se trata de fomentar ciertas acciones o detenerlas, según las necesidades de quienes detentan el poder. Se debe mencionar que el deber ser de las leyes es alcanzar el bien común, aunque el ser legal se aleja mucho de aquél, puesto que se promulgan con el objeto de satisfacer los intereses de quienes detentan el poder.

En nuestro país el máximo ordenamiento legal, la Constitución Política de la República de Guatemala es considerada a nivel latinoamericano uno de los cuerpos legales mejor redactados y con un contenido legal profundamente humano, con el inconveniente que sus reglas no se aplican y muchos analistas le dan el calificativo de constitución metafísica, dado que en nuestra realidad no se aplica o se aplica parcialmente y los derechos individuales y sociales ahí contenidos son violados permanentemente por órganos institucionales dirigidos por personas que representan los intereses de la oligarquía nacional.

Desde ese marco legal constitucional principia una ramificación de leyes ordinarias, igualmente muy bien elaboradas la mayoría, aunque su aplicación es casi nula, y se continúa con la promulgación de nuevas y nuevas leyes a pesar de la opinión de expertos en materia legal de que en nuestro país no se necesitan más leyes para hacer funcionar el Estado, ya existen las suficientes y solo se necesita la buena voluntad del gobierno para aplicarlas y, de los particulares, respetarlas.

Claro está siempre y cuando se les de la correcta interpretación y con el propósito de alcanzar el bien común y pierda validez el dicho popular que reza “hecha la ley hecha la trampa”, que es el objetivo principal con que se usa la ley o sea, para conculcar derechos, e interpretarla de acuerdo a beneficios personales o de un grupo reducido, proporcionarle un uso de clase y revertir su fin primordial.

En este sentido La Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (Ley de Cambio Climático), no escapa la crítica anterior pues surge una dualidad legislativa al existir la Ley de Protección y mejoramiento del Medio Ambiente, mejor redactada y más precisa en sus objetivos.

De sus considerandos puede inferirse que surge por la obligación gubernamental emanada de la Constitución Política de la República que establece que el “Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico y que, para el efecto, se deberán dictar todas la normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua se realicen racionalmente, evitando su depredación”.<sup>10</sup>

Es también el cumplimiento de compromisos, tal como los aludidos líneas arriba, contraídos en diferentes instancias internacionales, contenidos principalmente en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

Esta ley se promulgó con el objeto de atender los efectos del cambio climático, con lo cual podrá garantizar los derechos humanos a la salud, al ambiente sano, a la alimentación, entre otros derechos, los cuales están contemplados en otras leyes del país que son incumplidas. Sin embargo, existe una ley que legisla de manera más directa y explícita las acciones necesarias para combatir los efectos del cambio climático, la cual está contenida en el Decreto 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, que en su articulado aparece protege el sistema atmosférico, el sistema hídrico, los sistemas lítico y edáfico, regula la contaminación audial, la contaminación visual, la conservación y protección de los

<sup>10</sup> Artículo CPRG.

sistemas bióticos, cuerpo legal que del que no se han logrado los objetivos propuestos en ella como sucede con otras muchas pues no se cumple el principio constitucional de “aplicar la ley de manera pronta y cumplida”.

Esta ley no fue ni ha sido derogada, y tanto esta como el decreto No. 7-2013 (Ley de Cambio Climático), de manera específica y directa la primera y la otra de forma imprecisa, regulan el mismo fenómeno social, por lo que existe una doble legislación, lo que colegimos sucede para paliar de alguna forma las fallas que contiene la Ley de Cambio Climático y llenar vacíos legales que si están contemplados en el Decreto 68-86.

A este inconveniente legal se le suma la crítica por algunos expertos a la ley de Cambio Climático, que para desarrollar su plena vigencia deben transcurrir por lo menos veinte años para que ese marco esté en capacidad de funcionar, ya pasado el año 2030, fecha en la que los daños ambientales serán irreversibles y no habrá acción que pueda regenerar la ecología global, de acuerdo a las previsiones científicas, lo que desdice mucho de la preocupación que tienen los gobernantes para atacar el problema.

Así, también, en la misma ley marco se regula la creación de una serie de reglamentos, lo que da la oportunidad que un ente diferente al Congreso de la República, legisle por medio de acuerdos gubernativos y se inserte en ellos la discrecionalidad para aplicar la ley con lo cual se beneficiaría a determinados grupos o personas con el pretexto de desarrollarla.

Otra gran falla que le encuentran algunos sectores sociales al articulado de la ley es que en el mismo no se legisla acerca del agua, a lo que sus defensores responden que por ser una Ley Marco cada problema se menciona de manera general y los reglamentos que se deben emitir regularan cada uno de los temas atinentes al cambio climático.



Pero también veamos las palabras clave en el título de la ley en cuestión, las que vamos a escribir en letras mayúsculas para que resalten, de esta forma: REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD, ADAPTACIÓN OBLIGATORIA y MITIGACIÓN, las cuales nos dan la pauta de inferir la ideología que la sustenta.

En nuestro país se toma como paradigma el desarrollo económico sustentable, el que se define de manera ambigua y se apoya en los postulados de la Economía Ambiental y Neoliberal, pues, en el caso de la mitigación de gases efecto invernadero se concentra en la compra venta de carbono (mercados de carbono), consistente en que se pueden crear sumideros de carbono mediante la plantación de bosques que lo absorban, en tanto que en otros lugares pueden continuar las actividades emisoras de ese gas mediante la compra de bonos a los propietarios de esos sumideros. Sin embargo no existe tal mitigación, pues las actividades contaminantes continúan creciendo y la compra venta de bonos de CO<sub>2</sub>, no son compensatorias de los niveles de polución puesto que el modelo energético a cambio de ser sustituido es reforzado con nuevas exploraciones, explotaciones y sustancias más contaminantes como es el gas de esquisto y el petróleo súper pesado, para mantener las crecientes actividades industriales y de transporte; así como plantaciones que esclavizan fuerza de trabajo, deterioran suelos, reducen extensiones de tierra para producir alimentos, son incluidos como sumideros de carbono, todo lo cual transforma los proyectos de mitigación en un negocio aberrante, en el que se paga por destruir lo que se está cuidando.

Se debe tener en cuenta que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en su documento de dos hojas intitulado “Mitigación del cambio climático y adaptación en la agricultura, la silvicultura y la pesca” responsabiliza a las actividades agropecuarias y los humedales de ser los factores que contribuyen en gran proporción a las emanaciones de gases efecto invernadero sin aludir a otras actividades como la industria y el

transporte que son la fuente verdadera del cambio climático pues sostienen y exacerban la matriz energética basada en combustibles fósiles y menciona que los pastores y agricultores podrán colaborar con la disminución de emisiones, sin hacer un análisis del entorno social en que se dan las relaciones de producción en el campo a nivel global y sin mencionar la responsabilidad de grandes transnacionales que concentran la tierra y gran porcentaje de las actividades agropecuaria y de cuidado del suelo.

En el mismo sentido, dentro del marco del desarrollo sustentable, que mencionamos es el referente en las relaciones productivas en Guatemala, se considera la adaptación “obligatoria” como uno de los elementos cruciales para alcanzar las metas del desarrollo. Según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático define la adaptación como: “Ajuste en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados, o sus impactos, que reduce el daño causado y que potencia las oportunidades benéficas”.

El sistema de Naciones Unidas explica que esta adaptabilidad se refiere a la adopción de políticas y prácticas para enfrentar los efectos del cambio climático ya que no se puede revertir el problema totalmente y las que de acuerdo a la ley deben ser obligatorias, entre las que menciona:

“Agua: aumento de la recogida de agua de lluvia, almacenamiento de agua, conservación (.)

Agricultura: ajuste de las fechas de siembra y de la variedad de los cultivos, reubicación de los cultivos (.)

Infraestructura (incluidas las zonas costeras): creación de marismas como buffer contra el aumento del nivel del mar y las inundaciones (.)

Energía: utilización de fuentes renovables, rendimiento energético (.)”

Esas son medidas que sin que se conociera amenaza de destrucción de vida por el cambio climático global se han tomado a lo largo de la existencia de la humanidad y ha sido la dinámica del sistema crear barreras a las inundaciones como en el caso de los Países Bajos, desalinizar agua para hacerla apta para uso humano; el uso adecuado del suelo, que no se ha planificado en nuestro país aunque en otros sí y, una propuesta que consideramos absurda para adaptarse al cambio climático, que no aparece en la cita, es el medio financiero de los seguros que asocian los pagos por riesgo de acuerdo a la cantidad de lluvia las temperaturas, lo que conduce a inferir que no importa la viabilidad y realización de las cosechas que deberían satisfacer las necesidades humanas sino que los empresarios agrícolas se aseguran de no tener pérdidas.

Esa explicación le impide el sentido evolucionista que pareciera tener la definición de adaptación que transcribimos líneas arriba, pues de acuerdo con las predicciones científicas y la nula efectividad de las pseudo medidas tomadas hasta ahora las temperaturas se elevarán a grados en que, con suerte, las formas más simples de vida las soporten y se adapten a ellas, no así las formas de vida más compleja, las que desaparecerían. Aunque también da la pauta a pensar que hay sectores sociales, los más conservadores, que tienen la conciencia que la situación de adaptación tiene esa dirección y es posible que cualquier forma de vida posea la capacidad de adaptar no solo a temperaturas más elevadas sino también a nuevas y más resistentes enfermedades así como a nuevos vectores, en otras palabras, a cambios drásticos en sus ecosistemas.

La otra palabra sugestiva del título de la ley de cambio climático es la reducción de la vulnerabilidad, que como está establecido son las personas y grupos sociales más pobres de

los países en desarrollo y menos desarrollados a quienes más agobia y que la mejor manera de confrontarla es por medio de la adaptación. Incluso se menciona que la no adaptabilidad al cambio climático es un elemento que interrumpirá el desarrollo de esos países. La reducción de esta vulnerabilidad se realizará a través de las políticas y prácticas de adaptabilidad.

De acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas la lucha contra la vulnerabilidad es una continuidad de la lucha contra la pobreza por medio de la adaptabilidad obligatoria, que a nivel global es una tarea adjudicada al Banco Mundial organismo que, paradójicamente, es responsable de mayores niveles de pobreza en el mundo y de financiar proyecto de destrucción de la naturaleza como lo relata el Informe Huftington mencionado líneas arriba.

De manera general, en la ley se trazan tareas sociales que no atacan de fondo el problema y se puede inferir que son solo propuestas tendentes a dar la imagen de que en realidad a las autoridades de gobierno les interesa luchar contra el cambio climático pero preservando los métodos capitalistas de explotación de la naturaleza.

#### LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA Y LOS PROBLEMAS DE SU EJECUCIÓN

En la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación se debe tomar en cuenta los Acuerdos de Paz, los objetivos del Pacto Fiscal y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acuerdos sociales en que deben fundarse los planes, programas y proyectos de Gobierno.

En cuanto al comportamiento económico, el Estado toma como criterio para proyectar su presupuesto de ingresos y egresos en primer plano el crecimiento del producto interno bruto, y la dirección de variables macroeconómicas como la inflación

y el tipo de cambio, basado en supuestos macroeconómicos proporcionados por el Banco de Guatemala, también considera proyecciones de crecimiento económico oficiales producidas por organismos internacionales.

Aunque, aparte de otros problemas que mencionaremos más adelante, el criterio del crecimiento económico se soslaya y se proyectan ingresos mayores de los que pueden obtenerse basados en tasas de crecimiento optimistas pero fuera de la realidad. Como es obvio, al suceder un crecimiento económico menor del proyectado, los ingresos esperados a través de tributos, tasas, contribuciones, donaciones y préstamos disminuyen por estar basados en falsas expectativas y son insuficientes para cumplir con las obligaciones del Estado.

El desfinanciamiento del Presupuesto crea en el acontecer diario del devenir social, pues los servicios sociales que deben atenderse no cuentan con los recursos necesarios y las autoridades de gobierno deben recurrir al expediente de la contención del gasto lo que deriva en afectar la vida de la población pobre que se debe atender con aquellos servicios.

Esos problemas son recurrentes en la historia del país, y podemos mencionar que el año 2014 concurren muchas dificultades para atender los problemas de educación, salud, seguridad, ambiente y otros rubros sociales porque se proyectaron ingresos mayores de los que realmente se percibirían. Los problemas para adquirir medicinas y pagar salarios a los trabajadores de categoría inferior, no así de los altos mandos y medios, develaron una situación precaria en el sector salud, aunque no fue solo en ese sector ya que los agentes policiales carecían de los recursos para adquirir el combustible necesario para movilizarse en la patrullas, sin dejar de mencionar la falta de pago de salarios en el Ministerio de Educación, pero como siempre los afectados son los que moldean y señalan el camino al futuro de nuestro país,

pues no se escuchó que algún ministro o viceministro se quejara de no recibir su remuneración y demás prebendas económicas de las que son beneficiarios.

En el campo nutricional los cálculos hechos para atender a los damnificados cubrían solo el 50.0% según estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, pues los datos oficiales señalaban que las familias perjudicadas por la sequía ascendían a hasta 300,000 y la ONU estableció que estas llegaban a 600,000. Esto no quiere decir que se hayan atendido por lo menos a la mitad de esas personas, que era el cálculo oficial, sino un porcentaje menor, pues muchas personas que se contabilizaban entre las 300,000 familias se quejaban en los medios de comunicación que no recibían la asistencia alimentaria por no cuestiones partidistas.

La falta de recursos creó zozobra institucional a nivel nacional pues El Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia no tenían los fondos disponibles para satisfacer sus compromisos económicos. Hasta la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC- sufrió las consecuencias de las malas proyecciones presupuestarias pues sus empleados se vieron afectados con pagos de salarios y otras prestaciones fuera de las fechas legales al final del mismo año, sin que las autoridades universitarias dieran una explicación de la situación ni los representantes de los trabajadores se pronunciaran en cuanto a la ilegalidad cometida.

La sucesión de esos problemas se produjo por un mal manejo presupuestario pues por el lado de los ingresos se proyectó una cantidad menor que los realmente percibidos por el Estado, ya que según un estudio del partido político Encuentro por Guatemala dejó de percibirse la cantidad de Q 2,461.0 millones de ingresos tributarios, de los cuales Q. 2,448.8 millones corresponden al Impuesto Sobre la Renta. Se pronostica que esta

clase de problemas se repetirán en el transcurso del año 2015, y ya se están tomando las medidas necesarias por parte de las autoridades de gobierno para contener el gasto.

Si bien la práctica de realizar proyecciones optimistas para obtener ingresos más allá de las posibilidades reales causa problemas de desfinanciamiento, existen otros más graves que drenan las finanzas del Estado como la elusión y la evasión fiscal del Impuesto sobre la Renta que asciende a 63.0%, mientras que la evasión del Impuesto al Valor Agregado representa el 35.0%, según datos obtenidos en la conferencia “Problemas actuales de la tributación en Guatemala”, impartida en el Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.

El mal manejo presupuestario es otro gran problema que disminuye el gasto social disponible, por medio de prácticas corruptas, pues la compra de los bienes y servicios estatales son adquiridos a un precio mayor que el que en realidad cuestan, embolsándose la diferencia los encargados de realizar esas compras. Esta práctica se realiza observando la Ley de Compras y Contrataciones o recurriendo al expediente de compras bajo régimen de compra extraordinaria que exonera del proceso de licitación. Otro recurso que utilizan personas corruptas en el gobierno para disminuir los ingresos disponibles para el gasto social es el de la creación de plazas fantasmas.

Los arreglos políticos para la elaboración presupuestaria son otra causa de la merma de los recursos del Estado, pues se denuncia por parte de varias instancias, como partidos políticos, centros de investigación y organizaciones sociales que el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación correspondiente al año 2015 se elaboró con criterio electoralista, pues tres bancadas en el Congreso negociaron para crear una partida presupuestaria que es anti técnica e inconstitucional, en virtud

que se creó la partida presupuestaria “Otros aportes a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda”, con una asignación de Q. 1965.0 millones<sup>11</sup>, monto que tiene el grave riesgo de desviarse o malversarse con fines políticos electorales, beneficiando a tres partidos políticos que acordaron crear esa asignación presupuestaria.

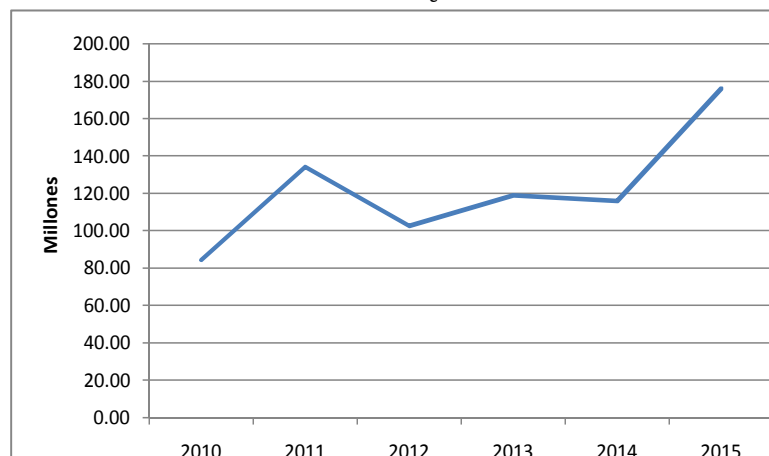
Si bien, en los últimos meses se ha actuado por parte de las fuerzas de seguridad del Estado para evitar que se continúe por parte de los funcionarios de gobierno con prácticas corruptas en el manejo de los recursos públicos, los problemas de desfinanciamiento del presupuesto por recaudación continuarán, tal como se señaló líneas arriba, de lo cual se puede deducir que la evasión continúa por la desconfianza de los contribuyentes en el destino de los recursos económicos estatales y porque la corrupción es un mal enraizado en el sistema que la captura de unos cuantos funcionarios no es suficiente para erradicarla, y los fondos se continúan drenando por ese motivo, para engrosar fortunas particulares.

#### COMPORTAMIENTO DEL GASTO AMBIENTAL PRESUPUESTADO

La situación de mala ejecución del gasto público, con malversaciones y desviaciones incide en el gasto ambiental, pero es importante también la falta de atención hacia esos problemas lo cual se refleja en la mínima asignación presupuestaria para resolverlos. Si nos enfocamos en el comportamiento que ha tenido el gasto asignado al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales vemos que ha tenido un comportamiento ondulado en el periodo comprendido en los años 2010 a 2015, el que ha oscilado entre Q. 84.5 millones en el primer año hasta Q. 176.16 millones en el último de la serie, lo que representa un crecimiento de 208.5% entre 2010 y 2015, es decir que creció el doble pero dicha cantidad aún es nimia para la magnitud de la problemática.

<sup>11</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-. Guatemala: diagnóstico de la situación de las finanzas públicas y perspectivas para 2015. Con un análisis sobre su impacto en la niñez y la adolescencia. Enero 2015.

GRÁFICA UNO  
GUATEMALA: MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
COMPORTAMIENTO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA  
AÑOS DEL 2010 AL 2015  
EN MILLONES DE QUETZALES



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

El cuadro uno muestra de manera más clara la bajísima asignación presupuestaria destinada al MARN para atender cuidar el ambiente y los recursos naturales, que dicho sea de paso, Guatemala es un país rico en ellos.

CUADRO UNO  
GUATEMALA: MARN  
ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA  
AÑOS DEL 2010 AL 2015  
EN PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO  
TOTAL ANUAL

2010	0.17
2011	0.24
2012	0.18
2013	0.20
2014	0.18
2015	0.25

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Puede notarse los porcentajes tan bajos de participación que se asignan al MARN, que en todo caso no es mayor al 0.25% en el último año, esta cuasi exclusión del gasto público de un ministerio tan importante revela, recalcando, que la preservación del ambiente no es prioridad de las autoridades, aún cuando en octubre del 2013 entrara en vigencia la Ley de Cambio Climático, que si se continúa financiando como hasta ahora, no durará 20 años en surtir sus efectos beneficiosos como lo pronostican los especialistas, sino que simplemente no surtirá ningún efecto.

Esta actitud apática también denota que se hace descansar las esperanzas de obtener recursos económicos para combatir el cambio climático con donaciones, en mayor medida provenientes del extranjero pero ya se estableció que las organizaciones internacionales que pudieran proporcionarlas no tienen la capacidad suficiente y otros países pobres como el nuestro están esperando donaciones para este fin.

Se debe mencionar que la asignación de gastos presupuestarios para cuidar el ambiente es mayor ya que existen otras instituciones que están bajo la égida del Ejecutivo que reciben fondos para objetivos específicos, y en lugares o actividades determinadas, tal como la Comisión Nacional de Áreas Protegidas -CONAP- que en su página electrónica se puede encontrar que tiene como visión: “Asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y las áreas protegidas de Guatemala, así como los bienes y servicios naturales que estas proveen a las presentes y futuras generaciones, a través de diseñar, coordinar y velar por la aplicación de políticas, normas, incentivos y estrategias, en colaboración con otros actores.”

Aunque no se puede dejar de señalar que el conservacionismo ha recibido duras críticas puesto que en muchos lugares sirve para vedar los medios de vida a los pueblos originarios y desplazarlos de su hábitat, y conservarlo para el uso de los grupos sociales dominantes.

Esta Comisión que en teoría es de utilidad para todos los guatemaltecos recibe una asignación presupuestaria magra según se desprende del cuadro dos siguiente.

CUADRO DOS  
GUATEMALA: CONAP  
ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA  
AÑOS DEL 2010 AL 2015  
EN PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO  
TOTAL ANUAL

2010	0.13
2011	0.16
2012	0.12
2013	0.13
2014	0.13
2015	0.15

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Puede observarse que sus asignaciones son mucho menores que el uno por ciento del total de presupuesto, nimias para la misión que tiene que cumplir, eufemísticamente, en bien de todos los guatemaltecos.

En igual sentido se comportan las asignaciones otorgadas a la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán y La Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno, las que respectivamente tuvieron una participación del 0.9%, 0.14%, 0.07%, 0.07%, 0.11% y 0.08% y de 0.01%, 0.01%, 0.01%, 0.01%, 0.02% y 0.02% en el periodo estudiado.

Se presentan oscilaciones en los gastos del sexenio para cuidar los recursos naturales y el ambiente, a pesar que las necesidades son cada vez mayores; revisemos como ejemplo el manejo de la cuenca del lago de Amatitlán, este cuerpo de agua

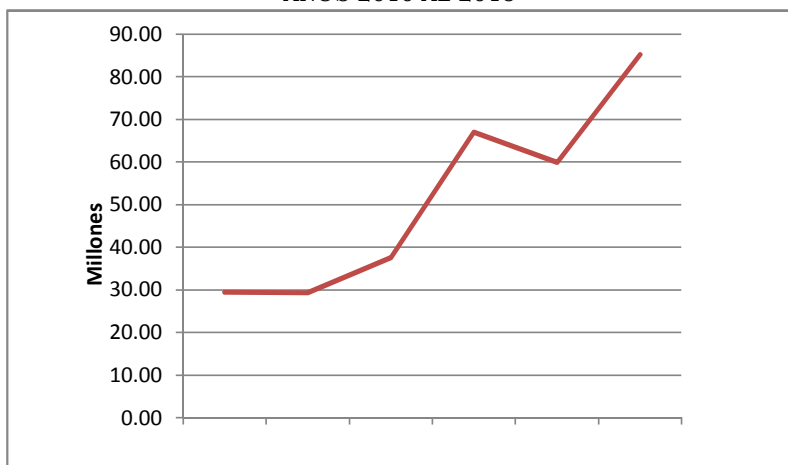
presenta grados más altos de contaminación y su desaparición es cada vez más inexorable, pues las causas que la provocan aumentan sus efectos cada año, tal como la superpoblación que representa mayor cantidad de basura, desechos humanos, mayor uso de jabones y detergentes, mayor actividad económica contaminante y la modalidad de atacar el problema, que lo ataca en sus efectos, orienta a que los recursos para rescatar el lago, o para diferir su desaparición, tengan que exigir cantidades cada año mayores.

Aunque puede notarse que los gastos en el cuidado del lago de Atitlán son constantes y en los dos últimos años tuvieron un leve crecimiento, esas cantidades son menos significativas como para esperar un efecto positivo, el cual se ve entorpecido por la mínima cantidad de gasto como por su calidad.

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, es otra entidad que requiere gastos orientados a sostener el medio ambiente, tal como se desprende de sus objetivos estratégicos: "... de manera indirecta, las estrategias trazadas por la SESAN colaboran en combatir las enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo, realizando labores de cooperación internacional, fomentando el cuidado del medio ambiente para garantizar una mejor alimentación y garantizando una alimentación balanceada y correcta en la población, lo cual desarrolla en hombres y mujeres un mejor nivel de salud."

Esta importante labor de esa Secretaría también se ve limitada por las mismas causas anteriormente mencionadas, gasto insuficiente y la orientación política lo que influye en su mala calidad, ya que mencionamos que el año 2014, no se llegó a cubrir las necesidades de alimentación ocasionados por la sequía, primero por proyecciones conservadoras y luego porque se utilizó el criterio partidista para seleccionar a los beneficiarios de las bolsas alimenticias. El comportamiento del gasto de la SESAN puede observarse en la gráfica número dos.

GRÁFICA DOS  
GUATEMALA: SESAN  
GASTO PRESUPUESTARIO ANUAL  
EN MILLONES DE QUETZALES  
AÑOS 2010 AL 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

La suma del gasto presupuestario por año en materia ambiental erogado por estas cinco instituciones durante la serie en estudio no sobrepasa del 0.60% del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, que es el que alcanza en el año 2015, aunque este todavía está por ejecutarse y puede que sea menor no solo por las mermas que pueda sufrir por transferencias a otros rubros presupuestarios sino porque lo que se alcance a devengar sea menor de lo presupuestado.

Sus montos anuales y porcentajes con respecto al total del presupuesto se pueden observar en el cuadro siguiente:

CUADRO TRES  
GUATEMALA: MARN, CONAP, AMSA, SESAN, ATITLÁN,  
PRESUPUESTO AMBIENTAL ANUAL  
AÑOS DEL 2010 AL 2015  
EN MILLONES DE QUETZALES Y EN PORCENTAJES

AÑOS	MONTOS	PORCENTAJES
2010	224.77	0.45
2011	334.54	0.60
2012	260.51	0.45
2013	313.08	0.52
2014	342.23	0.54
2015	487.81	0.69*

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Se incluyen Q. 50.0 millones asignados a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

En el análisis anterior se mencionan las asignaciones presupuestarias a entidades que son responsables de cuidar los recursos naturales y el medio ambiente, pero es necesario también aludir al gasto ambiental en la ejecución del presupuesto por función y finalidad del gasto cuyo monto es mayor que el examinado hasta ahora, aunque continúa siendo mínimo para los problemas de cambio climático que hay que afrontar.

En efecto, del análisis realizado al periodo presupuestario en estudio se obtiene un reporte de gasto por función y finalidad que corresponde al gasto ambiental, dividido en los renglones de Ordenación de desechos, Ordenación de aguas residuales, Reducción de la contaminación, Protección de la diversidad biológica y del paisaje, Inversión y desarrollo en protección ambiental, Protección ambiental n.c.d., así como otros renglones para prevenir y paliar riesgos y desastres tales como Servicios de prevención de incendios y servicios de rescate, Gestión para la reducción de riesgos y desastres, Investigación y desarrollo con relación a riesgos y desastres, Atención a desastres y gestión de riesgos.

CUADRO CUATRO  
GUATEMALA: GASTO PRESUPUESTARIO POR FUNCIÓN Y FINALIDAD  
EN MILLONES DE QUETZALES Y EN PORCENTAJES DEL GASTO AMBIENTAL TOTAL  
AÑOS DEL 2010 AL 2014

GASTOS/AÑOS	2010		2011		2012		2013		2014	
	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%
Ordenación de desechos			0.65	0.07	14.24	1.59	12.52	1.28	9.54	1.07
Ordenación aguas Residuales	13.04	2.74	208.30	24.01	174.78	19.50	87.13	8.92	133.7	15.05
Reducción de la contaminación	32.05	6.74	27.12	3.13	43.43	4.85	49.07	5.02	80.41	9.03
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	218.16	45.85	159.93	18.44	237.62	26.51	309.48	31.68	317.45	35.72
Inversión y Desarrollo en protección ambiental			49.74	5.73	3.21	0.36	0.05	0.01	3.66	0.41
Protección ambiental n.c.d.	40.84	8.58	114.20	13.17	97.22	10.85	109.27	11.19	115.2	12.96
Servicios de Prevención Incendios y servicios de rescate	149.79	31.48	197.25	22.74	96.52	10.77	178.99	18.32	179.93	20.24
Gestión para reducción de riesgos y desastres	9.16	1.93	108.42	12.50	229.14	25.57	230.38	23.58	48.87	5.50
Investigación y desarrollo con relación a riesgos y desastres	0.11	0.02								
Atención a desastres y gestión de riesgos	12.71	2.67	1.82	0.21						
TOTALES	475.85	100.00	867.44	100.00	896.16	100.00	976.90	100.00	888.78	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Si bien la sumatoria de estos renglones presupuestarios por función y finalidad contienen un gasto ambiental que la sumatoria de lo ejecutado por las instituciones que directa o indirectamente están encargadas del cuidado del ambiente este continúa siendo bastante insignificante lo que podemos comprobar en el cuadro cinco. Este gasto ambiental adicional que no es ejecutado por el MARN, Comisiones y Secretarías con funciones ambientalistas se origina porque de acuerdo a criterios políticos se asigna a otros ministerios incursionar en actividades que no son de su atribución para resaltar la imagen de este o aquel funcionario público, lo que contribuye al desorden institucional.

CUADRO CINCO  
GUATEMALA: PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL AMBIENTAL  
CON RESPECTO AL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN  
AÑOS 2010 AL 2014

2010	0.94
2011	1.56
2012	1.55
2013	1.61
2014	1.41

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Otro problema que provoca desfinanciamiento y desviación de recursos que bien podrían orientarse hacia el cuidado del ambiente es la deuda pública, la que se constituye en un drenaje de recursos pues se contrae nueva deuda con el propósito de pagar intereses y en menor monto amortizar capital de deuda anterior, convirtiéndose en una espiral viciosa que, al contrario de decrecer, cada año es mayor.

No hay que olvidar que existe una constante que es muy poderosa y que contribuye a profundizar la mala calidad del gasto pues interviene en todas las instancias, no solo en el gasto ambiental sino en todo el gasto presupuestario, constante que por más que se creen comisiones de transparencia, se faculte de mayores recursos a la Contraloría General de Cuentas, se permita la intervención de comisiones internacionales en los controles estatales para inducir la transparencia del gasto, se puede decir que no desaparecerá pues la corrupción, que es esa constante poderosa, es consustancial al sistema, le da vida al sistema.

La forma de pensar y su falta de conciencia para resolver los problemas ambientales de parte de quienes están encargados de alcanzar bien común se erige como otro obstáculo insalvable para darle plena vigencia a la ley de Cambio Climático, pues después



de su promulgación se pensaría que se volcarían los suficientes recursos económicos y financieros para su funcionamiento, sin embargo de ello, ya vimos que en el presupuesto de ingresos y egresos de la Nación se le asignan cantidades bien magras para lograr el objetivo de confrontar tan grave problema. Aunque debemos atenernos a que una ley de cambio climático ya sea nacional o mundial no es suficiente para enfrentar el problema de la depredación desmedida de los recursos naturales, la destrucción ecológica y los desarreglos atmosféricos que están atentando contra la vida en el planeta, tal como lo manifiestan varios científicos

## CONCLUSIONES

- Existen una serie de obstáculos para que la Ley de Cambio Climático surta sus efectos plenos, tanto en el corto como en el largo plazo, entre los que podemos mencionar la situación de la lucha de clases a nivel internacional, en que las clases dominadas más interesadas en que se combata el cambio climático todavía no tienen la suficiente fuerza organizativa, política y económica como para cambiar el rumbo de la economía y la política y ponerlas a favor de la vida.
- A nivel nacional se deduce un panorama similar al anterior, porque aunque en las últimas semanas se han llevado acciones en contra de la corrupción acompañadas de movimientos sociales en contra de la corrupción, lo que de alguna manera ha cimbrado las bases políticas del país, esos acontecimientos serán aprovechados por el imperio para continuar con su ocupación neocolonialista.
- La ley intrínsecamente contiene cuestiones de fondo que la hacen inviable en el corto plazo, puesto que por ser un marco deberán formularse una serie de reglamentos en donde se permitirá legislar a quienes los formulen sin que tengan potestad legislativa, orientando un criterio político a favor de unas personas o grupos de personas y no en beneficio de toda la sociedad.

- Así, también, esa característica de marco hace que los especialistas pronostiquen que esa ley empezará a surtir sus efectos de aquí a veinte años, tiempo en el que ya no tendrá sentido aplicarla si no se toma conciencia verdadera del problema.
- Los recursos económicos que se destinan para combatir el cambio climático son mínimos e insuficientes para afrontar un problema de esa magnitud, lo agravan las acciones como la evasión, el gasto superfluo, la adjudicación mediante comisiones que sobre precian los bienes y servicios adquiridos por el Estado.
- Sin dejar de mencionar la falta de conciencia de parte de los responsables de la cosa pública para combatir el cambio climático en virtud de su forma de pensar condescendiente con el pensamiento neoliberalista que trata de manera brutal a la Naturaleza.
- La esperanza que tienen los responsables de la cosa pública de financiar con donaciones el gasto ambientalista es otro enorme obstáculo para aplicar la ley de Cambio Climático, ya que estos son insuficientes y hay otros países como el nuestro que esperan recibir ese beneficio, lo cual merma más esos fondos, cuando los hay.

## BIBLIOGRAFÍA

Adler, Javier. Mentir sobre el cambio climático, Xavier Sala i Martín y la demagogia neoliberal. Libro electrónico en la página del periódico digital Rebelión. Rebelión.org. Noviembre 2008.

Foladori, Guillermo; Pierri, Naína. ¿Sustentabilidad? Desacuerdo sobre el desarrollo sustentable. H. Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor. Primera edición julio 2005. México, D. F.

Cisneros Flores, Andrey Maelí. Desfinanciamiento del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala 2011 y las consecuencias del incremento de la Deuda Pública. Boletín Economía al día No. 1, de enero 2011. Institutos de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Valqui Cachi, Camilo et al. El Ecocidio del siglo XXI, cosmovisiones, premisas, impactos y alternativas. Ediciones y Gráficos Eón, S. A. de C. V. Primera edición marzo 2014. México D. F.

Unceta, Koldo et al. Desarrollo, postrecimiento y buen vivir. Debates e interrogantes. Ediciones Abya Yala. Primera edición octubre 2014. Quito, Ecuador.

Arenales González, María Fernanda. Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado guatemalteco para el Ejercicio Fiscal 2014. Boletín Economía al día No. 1, de enero 2014. Institutos de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Cisneros Flores, Andrey Maelí. Desfinanciamiento del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala 2011 y las consecuencias del incremento de la Deuda Pública. Boletín Economía al día No. 1, de enero 2011. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Liquidación presupuestaria 2010. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.

Liquidación presupuestaria 2011. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.

Liquidación presupuestaria 2012. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.

Liquidación presupuestaria 2013. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.

Liquidación presupuestaria 2014. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.

Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación año 2015. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.

Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero. Decreto 7-2013. Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Protección y mejoramiento del medio ambiente. Decreto No. 68-86. Congreso de la República de Guatemala.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

## **La Agroecología como alternativa a la Seguridad Alimentaria (I)**

*Por Carlos Morales López<sup>1</sup>*

***Los movimientos sociales exitosos se forman mediante la integración de activismo con los medios de vida. Estos movimientos integrados crean la presión social sostenida que producen voluntad política, la clave para cambiar las estructuras que actualmente trabajan en contra de la sostenibilidad. Los pequeños agricultores y las comunidades marginadas necesitan cambios en las políticas nacionales de los alimentos y de las normas de comercio internacional para tener la oportunidad de luchar, de alimentarse por sí mismos y la construcción de medios de vida prósperos saludables.***

***Eric Holt-Giménez***

El discurso que determina como indispensable el paquete de la “revolución verde” (herbicidas, fungicidas y fertilizantes) en los procesos agrícolas ha llegado a su etapa crítica. Precisamente en un momento en que las necesidades alimentarias de la población rural siguen insatisfechas. Debe agregarse la inoperabilidad de las instituciones estatales, es necesario insistir en esto, específicamente el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) que tienen alta responsabilidad con la investigación agrícola y seguridad alimentaria de la sociedad guatemalteca. Los escenarios para los procesos agrícolas se complican desde tres perspectivas.

---

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

La primera, desde el Estado, se desconoce sobre los éxitos alcanzados por los diferentes programas agrícolas implementados por el gobierno de Otto Pérez Molina. Específicamente, sobre extensión agrícola, la contratación de profesionales anunciada por el presidente de la república. Estas contrataciones significan, desde la perspectiva gubernamental, un paso muy acertado para intercambiar conocimientos agrícolas amigables a los ecosistemas. Un intercambio en donde el Estado manifiesta su voluntad de colaborar y ayudar a las familias para salir de la subalimentación. Desafortunadamente los extensionistas fueron contratados para dar continuidad a programas clientelares como el de fertilizantes, que lejos de integrar a las comunidades rurales creó mucho más descontento y desconfianza por los criterios utilizados en la selección de los beneficiarios. En el mejor de los casos la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural pudo contribuir en mayor atención al área rural, pero nuevamente fue relegada por el congreso de la república y los intereses proclives a la agro exportación fueron la prioridad. Mientras tanto la seguridad alimentaria de la nación tendrá que esperar unos años más. Un segundo elemento a considerar es el deterioro de los recursos naturales, específicamente el suelo. Provocado no solo por la pobreza, por prácticas poco amigables con la conservación, bajo la “necesidad” incrementar las agro exportaciones y el “desarrollo” de la industria y mercado maderero. El tercer elemento, la variación climática, como se le conoce en las zonas rurales o cambio climático, como lo han definido los científicos. Por último, el alto precio de los energéticos utilizados en los procesos agrícolas. En un momento en que los precios mundiales se expresan a la baja, no hay manera de que esto se traduzca en beneficio de los pequeños agricultores. Es decir una rebaja en el precio de los fertilizantes necesarios para dar continuidad a la revolución verde, arrastrándolos a procesos agrícolas antieconómicos. En las actuales condiciones es impensable que los procesos agrícolas de pequeños productores rompan de tajo esa relación de dependencia energética. Tampoco es descabellado, como lo han llamado los promotores y comerciantes

de fertilizantes, incursionar en otros procesos agrícolas que han dado buenos resultados en varios países de América Latina. Las posturas en contra de estos procesos agroecológicos tienen mucho sentido, puesto que provienen de marcos cognitivos e institucionales creados por la revolución verde. Dichos marcos han sido poco cuestionados en las distintas propuestas y siguen vigentes desde hace muchas décadas en instituciones locales como el MAGA, ICTA e instituciones de educación superior.

Es relativamente corto el tiempo, poco más de 30 años, en que se ha demostrado la necesidad de replantear los objetivos de algunas políticas. Por ejemplo: Seguridad alimentaria o autosuficiencia alimentaria, seguridad alimentaria o soberanía alimentaria, agricultura sostenible o agricultura agroecológica. Los programas y proyectos creados bajo el paradigma de seguridad alimentaria han hecho dependientes y más vulnerables a las familias en riesgo y en otros casos, esclavos. Este último término es visible en el área rural cuando los campesinos se ven obligados a pagar con trabajo la adquisición de insumos necesarios para la producción de granos luego de las fallidas cosechas.

Mejor ejemplo de la crisis alimentaria dentro del modelo neoliberal no puede haber; ese es el marco creado desde la década de los 80 y para las nuevas generaciones de agricultores parece que estas condiciones han permanecido desde siempre en el agro guatemalteco. Altieri lo define de mejor manera: la nueva crisis es solo una nueva cara de las viejas crisis rurales derivada del control casi total del sistema alimentario por el capital transnacional, con la ayuda de los programas neoliberales implementados por algunos gobiernos.

El tema es mucho más profundo y complejo, pero existen innovadoras propuestas a las que vale la pena poner atención. En el presente documento se busca reflexionar sobre las prácticas agrícolas previas al período hoy duramente criticado

ya que según la evidencia encontrada fueron básicas en el éxito agrícola de otros países. El conocimiento campesino previo al período mencionado fue compartido no solo dentro de los límites nacionales, también fueron compartidos en otros países. En otros países, esas prácticas siguen vigentes y hoy son un éxito camino a la autosuficiencia alimentaria. Al iniciar la propuesta de analizar el presente tema existió cierta incertidumbre sobre los orígenes y su implementación en un país con tantas contradicciones como Guatemala. Resultó más interesante que los teóricos de la misma publicarán sus aportes a partir de la década de los 80s. La evidencia muestra como ya existían en este país y como se rompe con ellas cuando se instaura progresivamente la revolución verde.

### **Las experiencias horizontales**

Rastreando sobre los orígenes de buenas prácticas agrícolas e intercambio exitoso entre campesinos latinoamericanos, es posible documentar que fueron campesinos guatemaltecos, “no profesionales de la agricultura” quienes compartieron esos conocimientos fuera de las fronteras. La evidencia es posible localizarla en diversos textos, en el presente documento tomaré lo expuesto en dos de ellos. Para Altieri y Toledo (2011), la historia de la innovación tecnológica agroecológica de la región tuvo lugar en el norte de Centroamérica, hacia finales de 1980. La historia comienza en las tierras altas de Guatemala, cuando agricultores indígenas *kaqchikel* visitaron a campesinos mexicanos de Tlaxcala (Vicente Guerrero), donde se había creado una escuela de la conservación del suelo y agua. Los campesinos guatemaltecos utilizaban parábolas, historias y anécdotas cargadas de buen humor para presentar las mejoras agrícolas de sus compadres mexicanos surgidas de un pensamiento claro, del amor a la agricultura, a la familia, a la naturaleza y a la comunidad. Holt-Giménez (2008) en ese sentido, relata la siguiente experiencia: “*los profesores campesinos eran visitantes indígenas de Guatemala, quienes utilizaban sus bellos trajes típicos Maya Kaqchikeles, bordados a*

*mano. Hablando lentamente con un español entrecortado, se repetían así mismo frecuentemente, mientras hundían sus manos entre la tierra grumosa. Cuidadosamente revisaron las raíces, observaron los niveles y contaron los insectos..... Estos profesores eran muy diferentes de los extensionistas gubernamentales que conocía, quienes daban clases formales en salones, leían libros codiciados y usaban palabras técnicas incomprensibles para enseñar sobre la agricultura moderna. Sin embargo, en la mente de los mexicanos, las escuelas son para aprender y los campos para trabajar. Ellos se mantenían escépticos en cuanto a la sabiduría de esos extraños, no obstante familiares, forasteros cercanos.... y yo estaba nervioso. Durante tres días, los Kaqchiqueles montaron brillantes y simples demostraciones con las que nos comunicaron conceptos ecológicos y agronómicos abstractos. Paz insistía intermitentemente y aprendió, junto con Roque y conmigo como trazar curvas a nivel. Luego construimos terrazas. Recogimos materiales vegetales e hicimos compost, abonos con desechos orgánicos. Nuestros profesores encontraban materiales orgánicos y humedad por todas partes. A diferencia de los arrogantes y mal entrenados extensionistas que había encontrado en México, estos hombres eran sencillos -humildes y respetuosos- a pesar de su impresionante sabiduría. Utilizando parábolas, historias y humor, ellos presentaron el mejoramiento agrícola como un producto lógico del pensamiento claro y de la compasión, basado en el amor a la agricultura, a la familia, a la naturaleza y a la comunidad”.*

Este intercambio horizontal de conocimientos entre campesinos es un movimiento popular conocido como campesino a campesino (CAC), por medio de estas prácticas los conocimientos eran trasladados entre agricultores mayores, jóvenes y entre generaciones. Con estas prácticas se logró en los años 80s replicar los éxitos alcanzados en los predios familiares. Aún no se conocían espacios como a los que hoy se les llama corredor seco. Desafortunadamente con el cambio de modelo muchos campesinos abandonaron estos conocimientos y se aventuraron en el tren que

hoy los tiene entre el hambre y la miseria. A nivel centroamericano algunos datos dan cuenta de unas 10,000 familias en Guatemala, Nicaragua y Honduras, que están dentro de este programa CAC (Altieri y Toledo. 2011,21). En esta metodología un elemento clave es el campesino promotor, un agricultor que aplica exitosamente la alternativa propuesta en el propio predio campesino, lográndose con ello entrenar y estimular a otros agricultores a partir de su propia experiencia. Con diversas prácticas de conservación de suelos y humedad han logrado utilizar cantidades menores de fertilizantes químicos y aumentar los rendimientos por hectárea de cultivo, garantizando suficientes granos, maíz y frijol entre otros, para la alimentación de las familiar rurales. De acuerdo con Restrepo (et. al., 2000) estos sistemas fueron desarrollados para disminuir riesgos ambientales, económicos manteniendo la base productiva a través del tiempo. Si bien estos agroecosistemas pueden abarcar infraestructuras tales como trabajos en terrazas, zanjas e irrigación, el conocimiento agronómico descentralizado y desarrollado localmente es de importancia fundamental para el desarrollo continuado de estos sistemas de producción. El por qué esta herencia agrícola ha tenido relativamente poca importancia en las ciencias agronómicas formales refleja prejuicios que algunos investigadores contemporáneos están tratando de eliminar.

De los autores mencionados rescato lo siguiente: tres aspectos históricos han contribuido en un alto grado a oscurecer y restar importancia al conocimiento agronómico que fue desarrollado por grupos étnicos locales y sociedades no occidentales. Primero, la destrucción de los medios de codificación, regulación y transmisión de las prácticas agrícolas. Segundo, la transformación de muchas sociedades indígenas no occidentales y los sistemas de producción en que se basan como resultado de un colapso demográfico, de la esclavitud y el colonialismo y de procesos de mercado. Tercero, el surgimiento de la ciencia positivista impidió que el desarrollo de una agricultura más holística se infiltrara en la comunidad científica formal.

Este último es el de mucho más peso en las manifestaciones de oposición a nuevas prácticas agrícolas locales, pero también le da sentido a este esfuerzo por reflexionar sobre los planteamientos de lo nuevo y lo viejo. Desde hace unos años las diferentes disciplinas, entre ellas las ciencias sociales, se han atrevido a observar las complejidades de los territorios rurales más allá de la agricultura convencional. Para muchos académicos esta agricultura ha sido incapaz de dar solución a las deficiencias productivas porque no ha superado la óptica impuesta. Es más, la seguridad alimentaria en varios países del área es un imposible porque no se han atrevido a romper con esta enseñanza a todo nivel. De acuerdo a Toledo en Martínez (2004), la agroecología surge como un nuevo campo del conocimiento científico con diferentes implicaciones epistemológicas, metodológicas y practicas; que delinear una disciplina, y ayuda social, política y éticamente a resolver dicha problemática en el agro nacional. La agroecología pretende no solo la maximización de la producción en componente particular sino la optimización del agroecosistema en lo económico, social y ecológico. Esto implica una nueva conciencia social y política; pero también nuevas herramientas conceptuales (teorías, categorías y métodos) que posibiliten su aplicación. De ahí el énfasis en la difusión y consolidación de los procesos de la agroecología y la recuperación de las prácticas tradicionales. No es de extrañar pues, argumenta Sevilla (2000), que la agroecología haya surgido precisamente a través de una interacción entre los productores (que se revelan ante el deterioro de la naturaleza y la sociedad que provoca el modelo productivo hegemónico) y los investigadores y docentes más comprometidos en la búsqueda de alternativas. La idea principal de la agroecología es ir más allá de las prácticas agrícolas alternativas y desarrollar agroecosistemas con una mínima dependencia de agroquímicos e insumos de energía. Los principios básicos de la agroecología incluyen: el reciclaje de nutrientes y energía; la sustitución de insumos externos; el mejoramiento de materia orgánica y la actividad biológica del suelo; la diversificación de las especies de plantas y los recursos

energéticos de los agroecosistemas en el tiempo y el espacio. La sustentabilidad y la resiliencia se logran por medio de la diversidad y complejidad de los sistemas agrícolas a través de policultivos, rotaciones, agrosilvicultura, uso de semillas nativas y de razas locales de ganado, control natural de plagas, uso de composta y abono verde y un aumento de materia orgánica del suelo, lo que mejora la actividad biológica y la capacidad de retención de agua. Altieri y Toledo (2011) agregan: La agroecología está basada en un conjunto de conocimientos y de técnicas que se desarrollan a partir de los agricultores y sus procesos de experimentación. Enfatiza la capacidad de las comunidades locales para experimentar, evaluar y ampliar su aptitud de innovación mediante la investigación de agricultor a agricultor y utilizando herramientas de extensionismo horizontal. El desarrollo de los recursos humanos es la piedra angular de cualquier estrategia dirigida a aumentar las opciones de la población rural y, especialmente, de los campesinos de escasos recursos. La agroecología tiene una dimensión integral en que las variables sociales ocupan un papel muy relevante ya que aunque parte de la dimensión técnica apuntada, y su primer nivel de análisis sea la finca; desde ella, se pretende entender las múltiples formas de dependencia que el funcionamiento actual de la política y la economía genera sobre los agricultores (Sevilla, op. cit.).

Para ampliar el escenario es válido citar algunas experiencias, por ejemplo, Holt-Giménez (2000) documentó con motivo del Huracán Mitch, comparando y comprobando prácticas agrícolas “convencionales y agroecológicas”. El estudio comparó estas prácticas en Guatemala, Honduras y Nicaragua bajo la metodología Investigación-Acción-Participativa que logró movilizar 40 instituciones, 102 técnicos, 200 promotores y 1743 campesinos en 1804 parcelas de 360 comunidades de 24 departamentos de los países. Se midieron indicadores de resistencia agroecológica en pares de parcelas agroecológicas y convencionales, ubicadas en la misma cuenca, la misma ladera, con la misma orientación cardinal

y bajo las mismas condiciones topográficas. Las conclusiones del estudio indican que en cada país la agricultura sostenible tiende a mostrar valores más positivos que la convencional, por ejemplo más capa fértil, menos erosión, y menos pérdidas. Los resultados del estudio sugieren que los métodos horizontales y las técnicas agroecológicas del Movimiento Campesino a Campesino tienen un alto potencial de contribuir a la reconstrucción agrícola sostenible y participativa en Centro América.

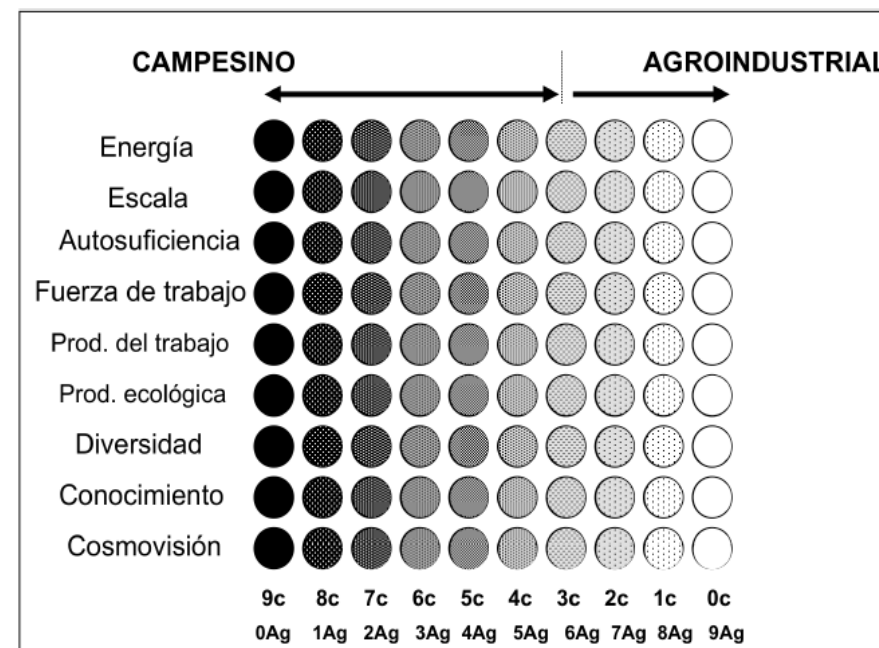
Altieri y Toledo (2011, 12) en su análisis de los policultivos y monocultivos refieren que es posible encontrar agricultores que continúan operando en una forma pura de agricultura tradicional, hasta los que han adoptado total o parcialmente el modo agroindustrial de producción. Esto significa una ventaja a favor de los predios familiares, ante el argumento de su atomización para no intentar nada desde lo público. También es preocupante para los pequeños predios que se vincularon a los procesos de agro exportación de vegetales y café, solo por mencionar algunos. Según los indicadores creados y de acuerdo a los procesos, para algunos es casi difícil volver atrás. *Los campesinos que han ido más allá de la etapa 6Ag en su conversión al modelo agroindustrial (ver anexo 1) han modificado su sistema tan profundamente, (adoptaron los monocultivos especializados en alta energía y la dependencia de insumos externos) que una reconversión hacia la gestión agroecológica puede resultar muy difícil o imposible. La mayoría de los agricultores situados entre 0Ag y 5Ag incorporan en la práctica diferentes elementos de manejo ecológico, conformando así una gran variedad de sistemas agrícolas comunitarios que ofrecen modelos prometedores para la promoción de la diversidad biológica, así como también sostienen el rendimiento sin agroquímicos y la conservación de la integridad ecológica, al mismo tiempo que hacen una contribución social a la seguridad alimentaria nacional.*

De acuerdo a lo expuesto por los autores, no hay alternativas de retorno para muchos campesinos que dependen altamente de los fertilizantes y el mercado externo. No es posible detener

el deterioro de los recursos naturales bajo ese paradigma productivo. Entonces, qué sentido tienen las propuestas de que han sido aceptadas y que han vinculado a miles de campesinos con el mercado externo. Ante este escenario qué, imposibilita el desarrollo de la agroecología como alternativa para la recuperación de los recursos naturales y seguridad alimentaria en el país con otras alternativas.

En su texto *Ecología Política y Agroecología* Garrido Peña (2012) ofrece una explicación acerca de los marcos cognitivos que favorecen el actual paradigma agrícola y es posible encontrar la explicación al freno que imposibilita no solo a la agroecología como alternativa para la conservación de los recursos. Para Garrido la ideología política y el modelo institucional producen “marcos cognitivos” y “marcos institucionales” que favorecen uno u otro tipo de elecciones y conductas. Los marcos cognitivos prefiguran la percepción de los individuos, en gran medida de forma consciente. Las instituciones condicionan las conductas de los individuos restringiendo el conjunto de alternativas posibles. El diseño institucional establece las condiciones materiales y socioambientales que incentivan la realización práctica (conductual) del programa ideológico que el marco cognitivo propone como referente o deseables. Bajo estos marcos resultaría imposible el desarrollo de la agroecología en la percepción de los individuos y menos modificar su conducta, pero de acuerdo a los estudios presentados, ha estado vigente y sobrevivido a la larga noche neoliberal. La agroecología significa una salida al anunciado fracaso de los procesos agrícolas bajo el paradigma de la “Revolución Verde”. La agroecología puede ser la alternativa que permita la seguridad alimentaria de millones de guatemaltecos bajo el paradigma que pone en armonía al ser humano y la naturaleza. Aún hay posibilidades para aquellos pequeños productores que se vincularon a la agroexportación bajo el ilusionismo productivo de las exportaciones y el generoso mercado externo. Todo ha sido una ilusión creada con otros fines, por los de siempre.

**Anexo 1**



**Características de la Agricultura campesina dentro de un gradiente que va del modo de apropiación campesino al agroindustrial. Los números y las letras indican el número de factores campesino (C) o agroindustriales Ag, presentes en la transición.**

**Fuente Altieri y Toledo, 2011.**



## **Bibliografía**

Altieri, Miguel y Toledo, Víctor. La revolución agroecológica en Latinoamérica. Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino. Sociedad Científica Latinoamericana de agroecología. 2011. PDF. 34 págs.

Restrepo M. José., Ángel S., Diego Iván., Prager M. Martin. Agroecología. Actualización Profesional en Manejo de Recursos Naturales, Agricultura Sostenible y Pobreza Rural. Universidad de Colombia y Fundación para la Investigación y el Desarrollo Agrícola (FIDAR). Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, Inc. CEDAF. Septiembre, 2000. 134 págs.

Holt-Giménez, Eric. Campesino a campesino. Voces de Latinoamérica. Movimiento campesino a campesino para la Agricultura Sustentable. SIMAS. Managua Nicaragua. Food First Book. Oakland, California. 2008. 294 págs.

Martínez Castillos, Roger. Fundamentos de Agroecología. Ciencias Sociales 103-104. En Agroecología UTN. Academic One File. En: <http://agroecologiautn.blogspot.com/p/agroecologia-fundamentos-culturales.html>

Sevilla Guzmán, Eduardo. Agroecología y desarrollo rural sustentable: una propuesta desde Latino América: En <https://geografiaposgrado.files.wordpress.com/2009/04/agroecologia-y-desarrollo-rural1.pdf>

Holt-Giménez, Eric. Resumen Ejecutivo: Midiendo la Resistencia Agroecológica Campesina ante el Huracán Mitch en Centro América. Enero. 2000.

Garrido Peña, Francisco. Ecología Política y Agroecología. Agroecología 6. 2012 pág. 21-28.

## **“Los instrumentos de política económica para la gestión ambiental”**

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

### **Introducción**

Cada vez es más importante la protección al medio ambiente por las graves consecuencias que su destrucción y deterioro pueden producir para el desarrollo de la humanidad, y siendo evidente e ineludible la importancia del papel del Estado en esta protección, es necesario identificar, investigar, analizar y establecer, cuantitativa y cualitativamente, los principales instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para la debida gestión ambiental en el país; identificado, a la vez, los principales obstáculos económicos, políticos y sociales existentes y que se oponen a una adecuada utilización de los instrumentos económicos de gestión.

En consonancia con lo anterior, en la presente investigación se exponen los temas referidos al problema ambiental y el papel del Estado, los enfoques ideológicos y otros condicionantes sobre el tratamiento del problema ambiental, los instrumentos de gestión ambiental (económicos, técnicos y regulatorios), el marco institucional ambiental, la situación de los ingresos económicos para la gestión ambiental, los flujos entre el ambiente y la economía; incluyendo finalmente algunas reflexiones sobre los instrumentos económicos de gestión ambiental y los obstáculos para su aplicación y efectividad.

---

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

## **1. El problema ambiental y el papel del Estado**

La destrucción y deterioro del medio ambiente es uno de los problemas mundiales más graves que enfrenta la humanidad. Es claro que este problema se presenta con diferentes matices según las realidades sociales, económicas, y hasta políticas, así como las características naturales y ecológicas de cada sociedad y región.

Las particularidades geográficas, ecológicas, naturales y socioeconómicas de Guatemala, le imprimen cierto matiz particular de riesgo ante el cambio climático, fenómeno a la vez derivado del deterioro ambiental mundial, situando a nuestro país en el segundo lugar de vulnerabilidad de riesgo (IVCC, 2015) en la región latinoamericana y el Caribe, y noveno en el Índice de Riesgo Climático Global (IRC, 2014) ante este fenómeno. Esta situación se empeora teniendo especialmente en cuenta aquellos rasgos estructurales del subdesarrollo capitalista del país, traducidos en pobreza, pobreza extrema, desigualdad social y regional, exclusión y marginación que exacerban esa vulnerabilidad ambiental.

Hasta el momento podría afirmarse que en Guatemala el problema ambiental ha sido tratado de soslayo por las autoridades gubernamentales y por los grupos dominantes tomadores de decisiones; han prevalecido más los intereses económicos y de poder sobre las consideraciones propiamente ambientales. Predomina la lógica de la ganancia, y más de la máxima ganancia, y del beneficio individual en las actividades de los diferentes actores económicos.

Si bien la sobrevivencia humana se explica por una constante explotación de los recursos naturales, las acciones para lograr resolver las necesidades de alimentación y otros satisfactores básicos, no deben traducirse en acciones

depredatorias e irresponsables en torno a los recursos naturales, lo cual deteriora el medio ambiente poniendo en riesgo el desarrollo de la sociedad y la vida misma del planeta.

Cada vez es más ingente la necesidad de buscar y aplicar acciones racionales en el uso y explotación de la naturaleza por el hombre, que permitan la sobrevivencia y una mejor calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

Es evidente el valor estratégico de la protección, conservación y mejoramiento del ambiente para el desarrollo humano sostenible. Por su naturaleza y función política el Estado es la institución social responsable de fomentar, vigilar, supervisar, controlar el debido cumplimiento de estas acciones en la sociedad, aplicando también las sanciones por el incumplimiento de las mismas. Además, él mismo debe cumplir debidamente con la ejecución e implementación de dichas acciones.

En este sentido, la función del Estado es la de ser el rector del sector ambiental, con la función de diseñar, implementar, ejecutar y supervisar a nivel nacional y sectorial, la política ambiental. De este modo, tanto la Constitución Política de la República de Guatemala, como las leyes ordinarias, asignan las funciones específicas del Estado en materia de protección ambiental. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), es la institución a la cual se le asigna la rectoría del sector ambiental. Con este marco jurídico el Estado implementa sus políticas en los diversos sectores y ámbitos de la sociedad y dentro de sí mismo.

Es obvio que para el cumplimiento de estas funciones, además del respaldo jurídico-coercitivo correspondiente, el estado necesita de herramientas o instrumentos que le permitan implementar sus políticas ambientales en los diversos sectores y ámbitos de la sociedad y del mismo Estado.

Las políticas de Estado son el conjunto de acciones promulgadas y aplicadas por él mismo para el logro de fines específicos en la sociedad. Dentro de estas destaca la política económica que es el conjunto de estrategias y medidas macro y microeconómicas aplicadas por el Estado, con el objetivo de lograr, entre otros, una mayor equidad social, redistribución de la riqueza, eficiencia productiva, equilibrio territorial, uso racional de los recursos naturales, estabilidad económica, un comercio más justo y un manejo respetuoso con el medio ambiente. Su fin último lograr el bienestar de la población del país.

Dentro de la política económica destaca la política fiscal como instrumento principal proveedor de recursos económicos monetarios al Estado para financiar los gastos públicos y cumplir con sus objetivos; dentro de esta política existen, a la vez, instrumentos económicos con que cuenta el Estado para desarrollar e instrumentalizar, entre otras, la gestión de la política ambiental, como por ejemplo: préstamos, donaciones, subsidios, gastos e inversión del gobierno, presupuesto de gastos de instituciones relacionadas con el medio ambiente, ingresos privativos, y otros instrumentos de fomento (precios, tarifas, aranceles, incentivos, mercados de carbono, etc.).

## **2. Los enfoques ideológicos y otros condicionantes sobre el tratamiento del problema ambiental**

El problema ambiental, traducido en la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del medio ambiente y de los recursos naturales, es un tema tratado con enfoques influidos por el prisma de distintas ideologías y puntos de vista que a la vez son condicionados y supeditados por intereses económicos y de poder. La ideología dominante hace presencia en este tema. Dependiendo de esta ideología y del sistema imperante en la sociedad, así será el enfoque y las acciones que se tomen sobre el problema ambiental.

Debido a que la destrucción y deterioro ponen en riesgo la vida de la humanidad y la existencia misma de la sociedad, el problema del medio ambiente debe tratarse con un enfoque antropomórfico social, considerando *el derecho a la vida como un criterio decisivo, como derecho de vivir en una sociedad en la que todos y cada uno de sus miembros pueda satisfacer sus necesidades básicas por medio de un trabajo digno y seguro* (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2008), donde se garantice el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, tanto para las generaciones actuales como las futuras.

Por sus características de subdesarrollo capitalista de nuestra sociedad, *la teoría, la ideología y la propaganda neoliberales están orientadas, hoy en día, casi exclusivamente a justificar el sistema de coordinación de la división social del trabajo constituido a partir del criterio de la ganancia* (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2008). También, *los procesos de decisión de las políticas económicas, sociales y ambientales, están estrechamente vinculados con sistemas de coordinación de la división social del trabajo, con las relaciones sociales de producción y con los **sistemas de propiedad** correspondientes* (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2008).

En tal sentido, parafraseando a Hinkelammert, Franz J. y Mora Jiménez, Henry M. (2008), las decisiones políticas (económicas y ambientales, por ejemplo), *se constituyen en correspondencia con las relaciones capitalistas de producción, y a partir del criterio de la ganancia. Es decir, las decisiones políticas y las actividades económicas empresariales se orientan en un sentido en el que estas últimas no se pueden realizar a menos que se obtenga una ganancia (mínima) correspondiente.*

Debe tenerse muy en cuenta este marco teórico en torno a la ganancia como criterio formal de decisión en las decisiones políticas dentro de una sociedad basada en las relaciones sociales capitalistas de producción, ya que esto de hecho condiciona y hasta subordina

el uso e implementación de mecanismos, acciones, decisiones e instrumentos de protección, conservación, sostenibilidad y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales. Es el Estado el encargado de buscar e implementar mecanismos de compatibilidad e interacción, hasta donde sea necesario y posible, entre la ganancia empresarial, la protección del medio ambiente y el derecho a la vida, en búsqueda del desarrollo sostenible.

El criterio neoliberal de ganancia no debe ser el único que prevalezca en la toma de decisiones políticas ambientales; deberá prevalecer un criterio social más racional como el de desarrollo sostenible, donde la protección y mejoramiento de la vida humana sea su eje central.

Un enfoque más humanista sobre la naturaleza y el medio ambiente es el Marxismo. Esta teoría considera que la relación entre la sociedad humana y su entorno es dialéctica e histórica; en la medida en que la sociedad humana transforma la naturaleza se transforma a sí misma. No existe, para esta teoría, la naturaleza por un lado y la sociedad por otro, ya que la naturaleza es la totalidad de lo existente. Esta relación se da en primera instancia a través de la producción de la vida, ya que al tiempo que el ser humano transforma la naturaleza externa, se transforma a sí mismo. La “propiedad” que el hombre tiene sobre la naturaleza debe tener como premisa su existencia como miembro de una familia, comunidad, región o país. Otra explicación que el marxismo nos da sobre la relación capitalismo-medio ambiente, es la referente a la posición **eco-marxista**, que plantea que la propia dinámica del capitalismo lleva ineludiblemente a la crisis ambiental; además, dentro de las contradicciones del capitalismo, explica que este sistema es incapaz de reproducir las condiciones generales de su producción, o sea, el ámbito externo, la naturaleza, sobre la cual se asienta (Marroquín López, Edgar, 2014).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Compilación de varios autores sobre el tema de marxismo y naturaleza, citados en el documento Sucesos Sociopolíticos Contemporáneos. Textos Políticos No. 3, temas seleccionados para el curso de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Consecuentemente, si el entorno natural sustenta las actividades económicas productivas, estas a la vez, como entes individuales o colectivos, deben proveer recursos y realizar las acciones necesarias para la protección y conservación y reproducción de la naturaleza. Estos recursos y acciones son de diferente índole, como por ejemplo: económicos, materiales, de apoyo, de acción específica, de decisión y logística, entre otros.

Si bien existen instrumentos de política económica constituidos para el apoyo de la gestión ambiental, los mismos regularmente son insuficientes especialmente en lo concerniente a los recursos económicos necesarios para una adecuada gestión ambiental nacional; tampoco se cumplen por diversas circunstancias entre las que destacan: la falta de apoyo político, priorización de otros temas o compromisos político-estatales, los intereses particulares y empresariales, y algunos son solo letra muerta de buena fe, que por lo mismo no se ponen en práctica.

### **3. Los instrumentos de gestión ambiental. Definición y problemática**

Existen diferentes definiciones o interpretaciones en torno a los instrumentos de gestión ambiental. De acuerdo con Rodríguez Becerra, M. existen tres tipos de instrumentos relacionados con la gestión ambiental: los económicos, los técnicos y los regulatorios, (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

En concordancia con la clasificación anterior, a continuación se hará una breve exposición de las características de cada uno de los instrumentos de gestión ambiental antes señalados.

#### **3.1 Instrumentos económicos de gestión ambiental**

Los instrumentos económicos de gestión ambiental son parte integrante de la política económica general de un país, y de

forma particular, de la política ambiental del Estado. Sin embargo, en muchas situaciones, la política ambiental se encuentra dentro de la política económica general del Estado, y ambas son parte de las políticas generales del gobierno o Estado.

Los instrumentos económicos para la gestión ambiental en sí, expresan los montos de financiamiento, necesidades de financiamiento, asignación de recursos económicos y disponibilidad de los mismos para la gestión ambiental. En este sentido, un adecuado financiamiento o disponibilidad de recursos económicos y financieros, tiene estrecha relación con una buena gestión ambiental, *ceteris paribus*.

Vale mencionar que en nuestro país, tradicionalmente el financiamiento para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, es escaso y hasta deficitario por diversas razones las cuales se irán exponiendo en el desarrollo del presente documento.

A este nivel también es necesario aclarar que por **“gestión ambiental”** se entenderá, en este documento, toda acción relacionada, directa o indirectamente, con la protección, conservación, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales del país (estas actividades podrán abreviarse en lo sucesivo con las siglas APCSM), aplicada por las dependencias o instituciones del Estado, encargadas específicamente del tema ambiental o bien de temas de relevancia relacionados con este asunto.

La problemática ambiental cada vez es más grande; los desequilibrios ambientales se evidencian cada vez más, las actividades del hombre, especialmente las económico-productivas, hacen constante presión sobre la naturaleza y el medio ambiente. Ante esta dinámica, la búsqueda de mecanismos o instrumentos que permitan un adecuado y eficiente manejo del tema ambiental

es una necesidad ingente e imperativa, requiriendo a la vez, constancia e innovación. Estos mecanismos no son solamente de naturaleza económica o financiera, sino también de orden jurídico y técnico, siendo realmente los económicos complementarios a los jurídicos y hasta de los técnicos. El aspecto político hace también su presencia al respecto, ya que de él dependerán realmente la profundidad, envergadura, sostenibilidad y amplitud de aplicación a los diversos sectores o grupos sociales relacionados o afectados con el tema ambiental.

Los instrumentos económicos proveen señales de mercado en la forma de una modificación de los precios relativos y/o de una transferencia financiera, con la intención de influir sobre el comportamiento de los agentes económicos al modificar los costos y beneficios asociados a las alternativas que aquellos disponen. Ejemplos de estos instrumentos son los impuestos, los subsidios, incentivos, sistemas de depósito y reembolso, los permisos negociables de contaminación, cobros por derechos de uso o extracción, entre otros -Galperín 1999- (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

Respecto a la clasificación de los instrumentos económicos a utilizar en el presente estudio, los mismos se subdividen en fiscales y financieros. Los instrumentos fiscales podrán ser tributarios y no tributarios; mientras que los instrumentos financieros son aquellos cuyo fin es el financiamiento de proyectos o actividades específicas de instituciones del sector ambiental, constituyéndose a través de mecanismos o instrumentos específicos como fideicomisos, concesiones, fondos privativos, ingresos ordinarios, y otros, de las instituciones relacionadas con el tema ambiental. La diferencia entre ambos instrumentos fiscales y financieros es muy sutil, ya que coinciden en un mismo objetivo que es el de recaudar ingresos destinados a la gestión ambiental de las instituciones del gobierno central y municipal. Para efectos

del presente documento la diferenciación entre uno y otro solo se hará cuando se considere necesario, utilizando en la mayoría de los casos cantidades globales de ingresos o fondos.

En lo que respecta a los ingresos ambientales, o más específicamente a los impuestos relacionados con el ambiente, es sabido que no existe una categorización exacta ni armonizada. Existen muchos ingresos con mucho contenido ambiental (gravan actividades contaminantes) y que no se destinan para fines ambientalistas específicos; mientras que también hay ingresos que no tienen una definición o categorización ambiental y son destinados para el financiamiento de los presupuestos o necesidades de las instituciones ambientales. Ejemplo de los primeros es el impuesto a la distribución del petróleo y combustibles derivados; mientras que las regalías por producción petrolera y minera son ejemplo de los segundos, ya que los mismos alimentan el fondo común del Presupuesto de Ingresos del Estado, fondo que se destina al financiamiento de diversas actividades e instituciones estatales no necesariamente relacionadas con la protección del medio ambiente.

Los presupuestos generales de ingresos y egresos del estado suelen ser financiados principalmente por los Ingresos Corrientes (82.6%, año 2015), los cuales a su vez se nutren principalmente de los ingresos tributarios (equivalente al 77.5% de los ingresos fiscales totales). Los presupuestos también se conforman con ingresos no tributarios (derechos, tasas, arrendamientos, multas, intereses por mora, entre otros), contribuciones a la seguridad y previsión social, venta de bienes servicios, rentas de propiedad, transferencias, recursos de capital, préstamos (endeudamiento interno y externo); participando también, como complemento, las donaciones externas. Estos ingresos son los que financian las diversas actividades, instituciones y políticas generales del Estado, entre las que se encuentran, por supuesto, las de naturaleza ambiental. Los ingresos fiscales tributarios pueden ser utilizados como verdaderos instrumentos, ya que su creación, aumento o

disminución sirven para el control, fomento, incentivo o desincentivo de alguna actividad específica que afecta al medio ambiente, o bien para la conservación de los ecosistemas, la promoción del consumo de productos menos contaminantes, el establecimiento de tecnologías limpias o descontaminantes, y la generación de rentas para la gestión ambiental. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

Los instrumentos económicos realmente afectan los costos, ingresos y beneficios de las actividades de los agentes económicos de la sociedad, siendo su finalidad influir de algún modo para que esas actividades o decisiones sean favorables al ambiente o bien reducir al mínimo sus influencias negativas ambientales. Por su lado, la naturaleza provee los recursos y servicios ambientales a la sociedad, siendo el sustento de la vida misma de las personas y de sus actividades económicas que permiten el desarrollo y crecimiento de la sociedad. Aquí se evidencia claramente una relación sociedad – naturaleza/medio ambiente.

En efecto, si bien la naturaleza provee bienes (insumos) y servicios ambientales o vitales a la sociedad, esta, como un subsistema económico, por medio de la producción, empleo y consumo de las familias y las empresas, retorna a la naturaleza desechos y emisiones, así como inversiones ambientales, lo cual obviamente genera “costos de mantenimiento y protección del ambiente natural”, los cuales deben ser cubiertos por los instrumentos económicos de gestión ambiental. Sobre las relaciones y los flujos más notables entre el ambiente y la economía, nos referiremos más adelante.

### **3.2 Instrumentos técnicos**

Los instrumentos técnicos son dirigidos a las personas o empresas de tal forma que la preocupación ambiental forme parte de la toma de decisiones mediante una persuasión indirecta que

no implica órdenes ni incentivos económicos -OCDE, 1993-. Ejemplo de estos instrumentos son la educación ambiental en las escuelas, campañas sobre los beneficios de cuidar el ambiente, difusión de casos de empresas que no cumplieron con las normas ambientales, etiquetados ecológicos y certificaciones de gestión ambiental de las empresas, etc. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

### **3.3 Instrumentos regulatorios**

Los instrumentos regulatorios buscan influir sobre el desempeño ambiental mediante normas legales para reducir las externalidades ambientales negativas. El contaminador puede elegir entre cumplir la regulación o sufrir las penas (multas, suspensiones, prisión). Su eficacia depende de la presencia de un ente regulador que controle y verifique el cumplimiento de la regulación -Bernstein J. 1992-, (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

En el caso guatemalteco, los instrumentos regulatorios estarían conformados por el marco legal ambiental del país, el cual, según el Plan Estratégico Institucional 2013-2017 del MARN, está integrado de la siguiente forma:

- Constitución Política de la República de Guatemala: arts. 1, 64, 67, 96, 97, 119, 194;
- Decreto número 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Art. 29 bis;
- Decreto número 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiental;
- Acuerdo Gubernativo número 791-2003 Política Marco de Gestión Ambiental;
- Acuerdo Gubernativo número 111-2005 Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos;

- Acuerdo Gubernativo número 63-2007 Política Nacional de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales;
- Acuerdo Gubernativo número 329-2009 Política Nacional de Cambio Climático;
- Acuerdo Gubernativo número 328-2009 Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino costeras de Guatemala;
- Acuerdo Gubernativo número 258-2010 Política Nacional de Producción más Limpia;
- Política de Educación Ambiental, y
- Reglamentos, y otros instrumentos técnicos.

Al marco legal anterior hay que agregar, por su relevancia en el tema ambiental, la Ley Marco para regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto 7-2013, más conocida como “Ley marco del cambio climático”, que provee dos instrumentos económicos financieros valiosos al sector ambiental, como lo son los proyectos de mercado de carbono y el Fondo Nacional de Cambio Climático (FONCC).

También habrá que incluir los acuerdos gubernativos o decretos legislativos que se refieren a la creación, funciones y atribuciones de instituciones con mucha relación con la protección, conservación, sostenibilidad y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales, tal es el caso del Instituto Nacional de Bosques (INAB), de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), del Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRA), entre otros.

Además de los instrumentos regulatorios anteriores, en el país también rigen los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado de Guatemala en materia ambiental tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas

Sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto, el Convenio Centroamericano Sobre Cambios Climáticos, la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación, entre otros.

#### **4. El marco institucional ambiental**

La rectoría del sector ambiental del país recae en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; también por mandato constitucional las municipalidades deben propiciar actividades que prevengan la protección del medio ambiente y mantengan el equilibrio ecológico. En realidad son muchas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que realizan funciones relacionadas directa o indirectamente con las APCSMA, existiendo también instituciones de carácter privado. En tal sentido, a nuestro juicio, las principales instituciones que conforman el sector ambiental del país, a nuestro juicio son las siguientes:

- a. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
- b. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).
- c. Instituto Nacional de Bosques (INAB).
- d. El Consejo Nacional del Cambio Climático, que a la vez se integra de diversas instituciones y representantes de diversas entidades públicas y privadas.
- e. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en las funciones que le corresponden en relación directa con el MARN, tales como la política para el manejo y la conservación de los recursos pesquero y suelo del país, la política de ordenamiento territorial y de utilización de tierras nacionales y otras. Es de hacer notar que el MAGA, por tener a su cargo el manejo y control de diversos recursos naturales, la gestión de los mismos se encuentra bajo la responsabilidad

- de varias instituciones internas y externas, con dependencia directa o indirecta de dicho ministerio, y en muchos casos con autonomía administrativa y financiera (e.g.: INAB, FONTIERRA, UNIPESCA, entre otras).
- f. Otras instituciones que por la naturaleza de sus funciones y actividades que regulan, afectan al medio ambiente y los recursos naturales, que por lo mismo conforman unidades internas y que también destinan recursos para la gestión ambiental, tal es el caso del Ministerio de Energía y Minas (MEM), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), unidades ejecutoras que atienden recursos naturales/ ambientales específicos. Existen también secretarías y otras dependencias del Ejecutivo y otras obligaciones del Estado a cargo del tesoro, que asignan recursos económicos a unidades relacionadas con las APCSMA.

El MARN formula y ejecuta las políticas y funciones de carácter ambiental de manera participativa y conjunta con otras instituciones o autoridades competentes, lo cual implica el involucramiento de varias instituciones de acuerdo al tema o asunto a desarrollar. Según el inciso a) del artículo 29 “bis” de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, el MARN debe “a) Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país;”

Por su parte, el CONAP es una entidad gubernamental con personalidad jurídica que depende directamente de la Presidencia de la República, es el órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) creado por la Ley de Áreas Protegidas, Dto. No. 4-89 del Congreso de la República de Guatemala. Tiene autonomía funcional y su presupuesto está integrado por una asignación anual del Estado



y el producto de las donaciones específicas particulares, países amigos, organismos y entidades internacionales está integrado por los representantes de las entidades siguientes:

- a) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, siendo el ministro el que preside el CONAP.
- b) Centro de Estudios Conservacionistas (CECON/USAC).
- c) Instituto Nacional de Antropología e Historia (IDAEH).
- d) Un delegado de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente registradas en el CONAP.
- e) La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).
- f) Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).
- g) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

En lo que corresponde al INAB, este es una entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, y es el órgano de dirección y autoridad competente del Sector Público Agrícola en materia Forestal. Su Junta Directiva se integra por representantes de las siguientes entidades:

- a) Ministerio de Agricultura, ganadería y Alimentación (MAGA).
- b) Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).
- c) Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).
- d) Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA).
- e) Gremial Forestal de Guatemala.
- f) Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (ASOREMA).
- g) Un representante titular y suplente de las universidades que impartan estudios forestales y conexos dentro de las profesiones afines; electos por los rectores de dichas universidades y postulados por los Consejos Superiores de las mismas.
- h) El Gerente formará parte de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, constituyéndose en el Secretario de la misma.

Por su parte, el Consejo Nacional del Cambio Climático, presidido por la Presidencia de la República, con participación pública y privada, se conforma con los siguientes representantes:

- a) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales; cuyo ministerio funge como Secretaría del Consejo.
- b) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- c) El Ministro de Energía y Minas;
- d) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda;
- e) El Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED;
- f) Un representante de organizaciones indígenas;
- g) Un representante de organizaciones campesinas;
- h) Un representante del Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras;
- i) Un representante de la Cámara de Industria;
- j) Un representante de la Cámara del Agro;
- k) Un representante de la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM;
- l) Un representante de la Asociación de Alcaldes y Autoridades indígenas AGAAI;
- m) Un representante de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente, ASOREMA, avalado por la Mesa Nacional de Cambio Climático;
- n) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- o) Un representante de las universidades privadas del país.

Las funciones de este Consejo incluyen, entre otras, la regulación, la supervisión de la implementación de acciones y resolución de conflictos, para dar seguimiento a la puesta en ejecución de las acciones derivadas de la Ley Marco de Cambio Climático, incluyendo la política nacional de cambio climático, el fondo de cambio climático, las estrategias y los planes y programas de acción en mitigación (reducción de emisiones) y la adaptación a los impactos del cambio climático.

Vale mencionar que cada integración o conformación de las diferentes instituciones que conforman el sector ambiental del país, anteriormente citadas, están contenidas en las respectivas leyes que los amparan.

Estas instituciones también se constituyen en instrumentos institucionales para la implementación de las políticas de gestión ambiental; las cuales requieren de los instrumentos económicos para operacionalizar tanto las políticas como las mismas instituciones.

La fuente de financiamiento de estas instituciones proviene fundamentalmente del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, por lo que en buena medida el análisis de los instrumentos económicos de gestión ambiental, se hará sobre este instrumento fiscal. No obstante, muchas de ellas y de otras entidades relacionadas con las mismas, cuentan con ingresos propios provenientes de donaciones, préstamos específicos, cobros por servicios, tasas, multas, licencias, permisos, etc.

##### **5. Situación de los ingresos económicos para la gestión ambiental. Cobertura de los instrumentos económicos**

La situación de los ingresos necesarios para una adecuada y eficiente gestión ambiental históricamente ha sido deficitaria. Las razones son múltiples y variadas, destacándose las de orden económico-financiero y las de contenido político. Como ejemplo puede mencionarse la relativa poca asignación dentro de los presupuestos generales de ingresos y gastos del Estado, el desinterés y falta de compromiso político sobre el tema, priorización de otras actividades o necesidades sociales (salud, educación, hambre, subsidios, etc.), corrupción, poca conciencia y conocimiento de la magnitud del problema ambiental, presiones de grupos de interés (especialmente empresariales), entre otros.

Debido a la multiplicidad de instituciones relacionadas con el tema ambiental, así como a la no abundante disponibilidad de información y falta de estandarización de los datos o cifras relacionados a los ingresos y gastos de orden ambiental, los datos cuantitativos contenidos en este apartado abarcan globalmente el periodo 2007 - 2015, los cuales, según el asunto analizado, se fraccionan por sub-periodos.

Vale mencionar que la mayoría de los datos numéricos que sirven de base para el presente análisis, y que están contenidos en cuadros subsiguientes, son obtenidos del documento “Esfuerzo Financiero Público para una Gestión Ambiental Integral en Guatemala”, realizado por el ICEFI en el año 2011, mismos que se encuentran plenamente identificados con esta fuente de información.

Como se indicó anteriormente, los instrumentos económicos a utilizar en el presente estudio se subdividen en fiscales y financieros. Los instrumentos fiscales son tributarios y no tributarios; mientras que los instrumentos financieros son aquellos cuyo fin es el financiamiento de proyectos o actividades específicas de instituciones del sector ambiental. Estos instrumentos económicos realmente son ingresos destinados a la gestión ambiental de las instituciones del gobierno central y municipal, por lo que también, en términos generales, se les puede catalogar como “ingresos ambientales directos” o “ingresos por instrumentos económicos ambientales directos”.

Por otro lado, existen otros instrumentos económicos constituidos por ingresos con mucho contenido ambiental (gravan actividades contaminantes) y que no se destinan para fines ambientalistas específicos; a estos ingresos se les conoce como “relacionados al ambiente y recursos naturales” o “ingresos indirectos relacionados con el ambiente”. Ejemplo de estos son el impuesto a la distribución del petróleo y combustibles derivados, así como los ingresos por impuesto a la circulación de vehículos.

La situación o el panorama de los ingresos económicos para la gestión ambiental es diferente si se utiliza solo los ingresos directos, solo los ingresos indirectos o ambos, como se expone a continuación.

Durante el periodo 2007 – 2010, el total integrado de los ingresos ambientales directos e indirectos osciló entre los Q 4,847.16 y los Q 5,446.11 millones, según el recurso natural afectado y la institución receptora. Dichos ingresos reflejaron una tendencia de crecimiento anual positiva, aunque leve. El detalle de los diferentes montos captados en los años referidos se presenta en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1**  
**Ingresos por instrumentos económicos ambientales directos e indirectos**  
**relacionados con el ambiente. Según recurso natural afectado e institución receptora.**  
**Gobierno Central de Guatemala**  
**Período 2007 - 2010, en millones de quetzales**

	2007	2008	2009	2010
<b>Total general</b>	<b>4,847.16</b>	<b>4,739.38</b>	<b>5,362.37</b>	<b>5,446.11</b>
<b>Aire y atmósfera</b>	<b>4,757.17</b>	<b>4,631.20</b>	<b>5,225.39</b>	<b>5,262.71</b>
Ministerio de Finanzas Públicas	4,757.17	4,631.20	5,225.39	5,262.71
<b>Ambiente y recursos naturales</b>	<b>18.93</b>	<b>15.41</b>	<b>13.46</b>	<b>18.22</b>
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	15.24	14.65	11.74	15.21
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	1.80	0.76	1.72	3.01
Ministerio de Energía y Minas	0.00	0.00	0.00	0.00
Ministerio de Finanzas Públicas	1.89	0.00	0.00	
<b>Biodiversidad y bosque</b>	<b>55.94</b>	<b>76.20</b>	<b>77.93</b>	<b>97.50</b>
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	9.43	4.14	11.67	38.78
Ministerio de Cultura y Deportes	19.21	40.83	37.65	30.24
Ministerio de Finanzas Públicas	18.14	19.93	17.88	17.72
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	9.16	11.30	10.73	10.76
<b>Bosque</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.69</b>	<b>0.00</b>
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo			0.69	
<b>Hidrocarburos</b>	<b>3.10</b>	<b>2.96</b>	<b>4.70</b>	<b>6.17</b>
Ministerio de Energía y Minas	3.10	2.96	4.70	6.17
<b>Pesca</b>	<b>4.87</b>	<b>4.18</b>	<b>3.56</b>	<b>4.63</b>
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	4.87	4.18	6.87	4.63
<b>Recursos no renovables y minerales</b>	<b>7.16</b>	<b>9.44</b>	<b>36.65</b>	<b>56.89</b>
Ministerio de Energía y Minas	6.16	7.22	6.01	6.50
Ministerio de Finanzas Públicas	1.00	2.22	30.64	50.39

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Cifras contenidas en el documento "Esfuerzo Financiero público para una gestión ambiental integral en Guatemala", julio 2011.

A primera vista pareciera que los montos de ingresos para la gestión ambiental son considerables y suficientes de acuerdo a los requerimientos o parámetros internacionales y nacionales de instituciones especializadas en el tema ambiental (e.g., Objetivo del Milenio No. 7 y el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013). Sin embargo, los ingresos contenidos en el cuadro 7 son prácticamente utópicos ya que contiene los ingresos indirectos que en la mayoría de los casos, sino en todos, no se destinan al financiamiento de la gestión ambiental del país.

Si a los ingresos anteriores (cuadro 1) se les resta los ingresos indirectos relacionados con el ambiente, la situación cambia drásticamente, ya que los ingresos ambientales directos son muy reducidos, los que al compararlos con los egresos para la gestión ambiental incurridos por las diversas instituciones del sector demuestran un panorama muy desigual, desalentador y deficitario

Los ingresos contenidos en el cuadro 2 corresponden a ingresos captados (“capturados”) directamente por las instituciones indicadas, por diversas actividades de gestión ambiental relacionadas con los recursos naturales afectados.

La posición deficitaria o negativa de los ingresos ambientales directos versus los egresos para la gestión ambiental (2007-2010), se presenta en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2**  
**Déficit de ingresos por concepto de instrumentos económicos ambientales directos para la gestión ambiental del Gobierno Central de Guatemala**  
**Período 2007 - 2010, en millones de quetzales**

	2007	2008	2009	2010	Promedio
<b>Ingresos</b>	77.30	95.70	95.70	120.30	97.25
<b>Egresos</b>	1,099.73	1,014.95	995.97	1,220.54	1,082.80
<b>Diferencia</b>	<b>-1,022.43</b>	<b>-919.25</b>	<b>-900.27</b>	<b>-1,100.24</b>	<b>-985.55</b>

Fuente: Elaboración propia con cifras del ICEFI, contenidas en el documento "Esfuerzo público para una gestión ambiental integral en Guatemala", julio 2011.

Sin embargo, si se integraran tanto los ingresos ambientales directos como indirectos, versus los egresos, para el mismo periodo 2007-2010, la situación financiera se torna positiva, por la magnitud que adquieren dichos ingresos integrados. En esta situación debe tenerse presente la particularidad “utópica” de la agregación de los ingresos ambientales indirectos a la totalidad de los ingresos ambientales.

**Cuadro 3**  
**Ingresos por concepto de instrumentos económicos ambientales directos/indirectos**  
**Vrs. egresos para la gestión ambiental del Gobierno Central de Guatemala**  
**Período 2007 - 2010, en millones de quetzales**

	2007	2008	2009	2010	Promedio
<b>Ingresos</b>	4,847.16	4,739.38	5,362.37	5,446.11	5,098.76
<b>Egresos</b>	1,099.73	1,014.95	995.97	1,220.54	1,082.80
<b>Diferencia</b>	<b>3,747.43</b>	<b>3,724.43</b>	<b>4,366.40</b>	<b>4,225.57</b>	<b>4,015.96</b>

Fuente: Elaboración propia con cifras del ICEFI, contenidas en el documento "Esfuerzo público para una gestión ambiental integral en Guatemala", julio 2011.

Los egresos reportados en los cuadros anteriores son prácticamente los gastos en que incurren las entidades del sector ambiental en la realización de sus diferentes actividades de gestión ambiental (Gobierno Central), según recurso natural afectado.

De acuerdo a diversas entidades nacionales e internacionales especializadas en el tema ambiental, los montos necesarios para una adecuada gestión ambiental tanto por recurso natural como institucional, son mucho mayores y superan en buena medida a los capturados directamente por dichas instituciones, agregando incluso las asignaciones presupuestarias anuales correspondientes a las diversas instituciones ambientales.

Según los requerimientos económico-financieros (necesidades de inversión) para el cumplimiento de los objetivos del milenio en materia ambiental (ODM7), los requerimientos de inversión por recurso natural para el periodo 2009-2015, serían los siguientes:

**Cuadro 4**  
**Requerimientos de inversión para la gestión ambiental en Guatemala**  
**Por recurso natural, según Objetivo del Milenio 7 (ODM7)**  
**Período 2007 - 2015, en millones de quetzales**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total general</b>	<b>4,534.03</b>	<b>4,619.79</b>	<b>4,707.56</b>	<b>4,870.57</b>	<b>5,081.65</b>	<b>5,364.86</b>	<b>4,935.24</b>
Ambiente y recursos naturales							
Biodiversidad y bosque	1,503.08	1,514.84	1,526.60	1,538.36	1,550.12	1,561.88	1,572.14
Bosque	297.55	370.41	446.76	598.41	797.73	1,069.18	629.30
Pesca	0.40	0.74	0.40	0.00	0.00	0.00	0.00
Agua	2,575.00	2,575.00	2,575.00	2,575.00	2,575.00	2,575.00	2,575.00
Cambio climático	158.00	158.80	158.80	158.80	158.80	158.80	158.80

Fuente: Elaboración propia con cifras del ICEFI, contenidas en el documento "Esfuerzo Financiero Público para una Gestión Ambiental Integral en Guatemala", julio 2011.

Por el lado de las instituciones nacionales, el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013 y los planes institucionales de entidades del Sector Ambiente y Agua, identificaron en su momento las siguientes necesidades de inversión para una adecuada gestión ambiental en Guatemala:

<b>Cuadro 5</b>			
<b>Necesidades de inversión para la gestión ambiental en Guatemala</b>			
<b>Según Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013</b>			
<b>En millones de quetzales</b>			
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Total general</b>	<b>2,719.41</b>	<b>4,877.88</b>	<b>4,819.94</b>
Ambiente y recursos naturales	1,494.36	3,564.59	3,562.14
Biodiversidad y bosque	154.64	177.71	177.30
Bosque	412.77	417.50	450.74
Pesca	2.74	1.78	1.78
Agua	592.62	651.36	557.28
Suelo	35.41	30.80	32.57
Cambio climático	26.87	34.14	38.13

Fuente: Elaboración propia con cifras del ICEFI, contenidas en el documento "Esfuerzo público para una gestión ambiental integral en Guatemala", julio 2011.

**Cuadro 6**  
**Necesidades de inversión para la gestión ambiental en Guatemala**  
**Según planes institucionales de entidades del Sector Ambiente y Agua**  
**En millones de quetzales**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Total general</b>	<b>2,719.43</b>	<b>4,877.88</b>	<b>4,819.93</b>
AMSA	266.10	268.97	217.81
AMSCLAE	9.90	6.39	7.76
CONAP	214.51	278.53	283.92
DIPRONA	26.75	5.35	3.57
INAB	172.95	161.42	188.01
Interinstitucional	1,722.54	3,854.20	3,808.60
MAGA	17.85	17.35	18.97
MARN	94.87	93.61	90.16
MINDEF	4.17	0.00	0.00
MINFIN/MINFOR	172.80	181.44	190.51
SAA	14.87	10.62	10.62
UNIPESCA	2.12	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con cifras del ICEFI, contenidas en el documento "Esfuerzo público para una gestión ambiental integral en Guatemala", julio 2011.

A partir del año 2012, tanto el ODM7 como las instituciones nacionales, muestran necesidades de inversión en materia ambiental en un rango entre Q 4.8 miles de millones y Q 5.3 miles de millones, los cuales comparados con los egresos en materia ambiental de las diversas instituciones relacionadas con el tema ambiental, refleja un gran déficit o brecha financiera para una adecuada gestión ambiental en el país.

Por otro lado, examinando los diversos presupuestos de ingresos y egresos generales del Estado, periodo 2012-2013, y las diversas asignaciones a las principales instituciones relacionadas al medio ambiente y los recursos naturales, se puede observar que los egresos o asignaciones de “carácter ambiental” se encuentran en un rango equivalente entre 1.16% y 1.29% del total del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, durante el periodo indicado, lo cual se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7**  
Guatemala: Presupuesto General de Ingresos del Estado y egresos presupuestarios de carácter ambiental  
Período 2012 -2015  
Cifras en quetzales

	2012		2013		2014		2015
	Aprobado		Aprobado		Asignado		Aprobado
<b>Presupuesto Total de Ingresos</b>	<b>59,547,384,408</b>	<b>100%</b>	<b>66,985,437,187</b>	<b>100%</b>	<b>68,485,437,187</b>	<b>100%</b>	<b>70,600,000,000</b>
<b>Egresos de carácter ambiental:</b>	<b>693,587,688</b>	<b>1.16%</b>	<b>831,123,986</b>	<b>1.24%</b>	<b>818,839,529</b>	<b>1.20%</b>	<b>913,641,403</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales</b>							
<b>Instituto Nacional de Bosques (transferencias del MAGA)</b>	191,015,302	<b>0.32%</b>	208,428,014	<b>0.31%</b>	208,428,014	<b>0.30%</b>	176,265,000
Ministerio de Energía y Minas (Gastos gestión social-ambiental)	52,027,316	<b>0.09%</b>	37,571,807	<b>0.06%</b>	37,571,807	<b>0.05%</b>	37,571,807
<b>Consejo Nacional de Áreas Protegidas *</b>	521,460	<b>0.00%</b>	521,980	<b>0.00%</b>	521,980	<b>0.00%</b>	6,586,794
Autoridad para el Manejo sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán *	84,921,595	<b>0.14%</b>	95,766,820	<b>0.14%</b>	95,766,820	<b>0.14%</b>	107,635,036
Autoridad para el Manejo sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno*	81,785,505	<b>0.14%</b>	69,700,000	<b>0.10%</b>	69,700,000	<b>0.10%</b>	55,720,000
Protección a la Diversidad Biológica y del Paisaje (Consejos Departamentales de Desarrollo)**	8,692,453	<b>0.01%</b>	12,000,000	<b>0.02%</b>	12,000,000	<b>0.02%</b>	13,000,000
Protección Ambiental (Consejos Departamentales de Desarrollo)**	2,462,000	<b>0.00%</b>	1,819,136	<b>0.00%</b>	<b>1,819,136</b>	<b>0.00%</b>	N.E.
Protección Ambiental (Otras Obligaciones del Estado)**	16,188,344	<b>0.03%</b>	13,005,993	<b>0.02%</b>	<b>13,005,993</b>	<b>0.02%</b>	N.E.
Incentivos Forestales PINPEP (Otras Obligaciones del Estado)**	197,308,349	<b>0.33%</b>	244,477,616	<b>0.36%</b>	<b>244,477,616</b>	<b>0.36%</b>	314,752,562
Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambientales de Guatemala (Transferencia corriente)**	0	<b>0.00%</b>	84,998,619	<b>0.13%</b>	<b>84,998,619</b>	<b>0.12%</b>	147,451,281
<b>Instituto Nacional de Bosques (transferencia corriente)**</b>	17,356,820	<b>0.03%</b>	18,284,457	<b>0.03%</b>	6,000,000	<b>0.01%</b>	6,000,000
	41,308,544	<b>0.07%</b>	44,549,544	<b>0.07%</b>	44,549,544	<b>0.07%</b>	48,658,923

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado.

\* Incluido en presupuesto de las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo.

\*\*Incluido en presupuesto de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro).

Con la intención de obtener un panorama económico global, se comparó las asignaciones de “carácter ambiental” y las asignaciones al MARN, contenidas en el anterior cuadro 8, con el Producto Interno Bruto (PIB), obteniéndose magros porcentajes, dentro de los cuales la mejor situación (o asignación) para las asignaciones de carácter ambiental corresponde al año 2015, 0.19%, lo cual se expone en el cuadro siguiente:

**Cuadro 8**  
Guatemala: Egresos presupuestarios de carácter ambiental como porcentaje del PIB  
Período 2012 - 2015  
PIB en millones de quetzales de cada año

	2012	2013	2014	2015
Producto Interno Bruto	394,723.00	423,097.70	454,098.40	471,808.24
Total Egresos presupuestarios de carácter ambiental	<b>0.18%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.18%</b>	<b>0.19%</b>
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.04%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado, y cifras del BANGUAT.

Con los montos de los requerimientos de inversión para el cumplimiento del ODM7, por recurso natural, para el periodo 2012-2015, se obtuvo los diferentes porcentajes que en relación al PIB deberían asignarse como los equivalentes de gastos para una adecuada gestión ambiental, lo cual se expone en el cuadro siguiente:

**Cuadro 9**  
Guatemala: Requerimientos de inversión para la gestión ambiental como Porcentajes del PIB  
Por recurso natural, según Objetivo del Milenio 7 (ODM7)  
Período 2007 - 2010, en millones de quetzales

	2012	2013	2014	2015
Req. De inversión p/gestión ambiental, según ODM7:	4,870.57	5,081.65	5,364.86	4,935.24
Producto interno bruto (precios corrientes)	394,723.00	423,097.70	454,098.40	471,808.24
<b>Req. de inversión como porcentaje del PIB</b>	<b>1.23%</b>	<b>1.20%</b>	<b>1.18%</b>	<b>1.05%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, cifras del ICEFI (en documento citado) y del BANGUAT.

Los ingresos capturados por las diversas entidades del sector ambiental, así como los egresos en gestión ambiental de dichas instituciones no son suficientes para cubrir adecuadamente las inversiones como las requeridas por el ODM7. Para lograr este noble fin habría que recurrir a otras fuentes de ingresos indirectos pero relacionados con el ambiente, tales como, los tributos que gravan actividades o productos que de directa o menos directamente dañan, contaminan o alteran el medio ambiente o son potencialmente generadores de contaminantes o conflictos sociales relacionados con esta problemática. Dentro de estos podrían identificarse, solo como ejemplo y por los montos de ingresos tributarios que generan, los impuestos sobre productos industriales y primarios y el impuesto sobre circulación de vehículos, cuyos montos para el año 2015 se presentan a continuación:

**Cuadro 10**  
**Guatemala: Ingresos tributarios relacionados indirectamente con el medio ambiente**  
**Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado 2015**  
**Cifras en quetzales**

	<b>2015</b>
	<b>Aprobado</b>
<b>Presupuesto Total de Ingresos</b>	<b>70,600,000,000</b>
<b>Ingresos Tributarios relacionados indirect. con el medio ambiente (A+B):</b>	<b>6,144,800,000</b>
<b>A. Impuesto sobre productos industriales y primarios</b>	<b>4,778,100,000</b>
Sobre bebidas	653,600,000
Sobre cigarrillos y tabacos	360,800,000
Sobre derivados del petróleo	2,380,400,000
Regalías	531,438,000
Hidrocarburos compartibles	540,462,000
Sobre distribución de cemento	311,400,000
<b>B. Impuesto sobre circulación de vehículos</b>	<b>1,366,700,000</b>
Sobre circulación de vehículos terrestres	585,290,200
Sobre circulación de vehículos marítimos	1,183,600
Sobre circulación de vehículos aéreos	5,326,200
Sobre primera matrícula de vehículos	774,900,000

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Tomando como ejemplo los egresos de carácter ambiental contenidos en el Presupuesto de Egresos del Estado del año 2015, y sumándole un porcentaje de los ingresos por tributos relacionados indirectamente con el medio ambiente, contenidos en el cuadro 11, se podría alcanzar el porcentaje de ingresos en relación al PIB requerido para cumplir con el ODM7, lo cual se ilustra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11**  
**Propuesta de ingresos presupuestarios destinados a la gestión ambiental en Guatemala**  
**Por recurso natural, según Objetivo del Milenio 7 (ODM7)**  
**Período 2007 - 2010, en millones de quetzales**

	<b>2015</b>
Egresos de carácter ambiental:	913.64
Ingresos tributarios relacionados indirect. con el medio ambiente *	<u>4,018.70</u>
Total Ingresos para gestión ambiental	4,932.34
Producto interno bruto (precios corrientes)	471,808.24

**Porcentaje de Ingresos presup. en relación al PIB, para gestión ambiental** **1.05%**

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, cifras del ICEFI en documento citado y del BANGUAT.

\* Equivalente al 0.654 de los ingresos tributarios contenidos en el cuadro 11.

Esta propuesta es solo un supuesto que trata de evidenciar el fuerte gasto que se requiere para una adecuada gestión ambiental, lo cual, de darse de dicha forma o de cualquier manera parecida, obviamente afectaría en otros aspectos a las diferentes asignaciones presupuestarias programadas anualmente por el gobierno central, según sus políticas, programas, proyectos, compromisos y obligaciones legales.

Sin embargo, con una mejor y más eficiente recaudación tributaria, combate y disminución de la corrupción, de la defraudación y evasión tributaria, eficiencia y priorización del gasto en actividades estrictamente necesarias, transparencia en el gasto público, entre otras, se pueden recuperar y aumentar los ingresos estatales y destinarlos para fines económico-sociales y ambientales, como el aquí propuesto.

Por último, una importante fuente de ingresos para financiar la gestión ambiental en el país, de reciente creación, lo constituye el Fondo Nacional de Cambio Climático (FONCC), establecido en el artículo 24 de la Ley marco del cambio climático, Decreto 7-2013, a cargo del MARN y cuyo objetivo es financiar planes, programas y proyectos de gestión de riesgo, reducción de la vulnerabilidad, la adaptación forzosa y la mitigación obligada, el mejoramiento de las capacidades nacionales frente al cambio climático, el pago por servicios naturales por fijación de carbono, producción y protección del agua, protección de ecosistemas, belleza escénica y otros.

Las principales fuentes de financiamiento de dicho fondo son las siguientes:

- a) “Los ingresos provenientes de títulos o valores que se reciban por concepto de mitigación y adaptación al cambio climático.
- b) El pago de las compensaciones por las emisiones de gases de efecto invernadero que sean requeridas por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales según la normativa que para el efecto de esta ley se emita.
- c) Los fondos provenientes de las negociaciones de Canje por Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.
- d) Los fondos provenientes de la cooperación nacional o internacional reembolsable o no, monetaria o en especie que se dirijan al cumplimiento del objetivo del Fondo Nacional de Cambio Climático.

- e) Un aporte que será determinado en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado en forma anual y que no podrá ser transferido.
- f) Otros ingresos no especificados en este artículo y que no contradigan la legislación guatemalteca, así como aquellas que considere el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las instancias competentes.
- g) Los incisos a) y c) del presente artículo se deberán sujetar únicamente a los proyectos propiedad del Estado de Guatemala y deben ser precisos en omitir cualquier ingreso de proyectos privados.”

## **6. Los flujos entre el ambiente y la economía**

Este tema tiene como único propósito la recapacitación en los lectores sobre la íntima e interdependiente relación que existe entre la economía y el medio ambiente o la naturaleza. Además, hacer ver que para equilibrar esta relación o hacerla racionalmente más armoniosa, es necesario, además de los aspectos humanitarios y del enfoque central de la vida como razón de ser de la actividad económica, se debe recurrir a la creación, implementación y mejoramiento de los instrumentos de gestión ambiental, entre los que destacan los de orden económico.

Es sabido que los instrumentos económicos afectan los costos, ingresos y beneficios de las actividades económicas de la sociedad, pero su papel es influir de algún modo para que esas actividades o decisiones productivas sean favorables al ambiente o bien reducir al mínimo sus efectos negativos ambientales.

Al mismo tiempo y en la medida en que la sociedad transforma la naturaleza se transforma a sí misma. No existen separadamente la naturaleza y la sociedad. Si bien la naturaleza provee bienes y servicios ambientales o vitales a la sociedad, esta, como un subsistema económico, por medio de la producción,



empleo y consumo de las familias y las empresas, retorna a la naturaleza desechos y emisiones, así como inversiones ambientales, lo cual genera costos de protección, mejoramiento y preservación del ambiente natural, los cuales deben ser cubiertos por los instrumentos económicos de gestión ambiental.

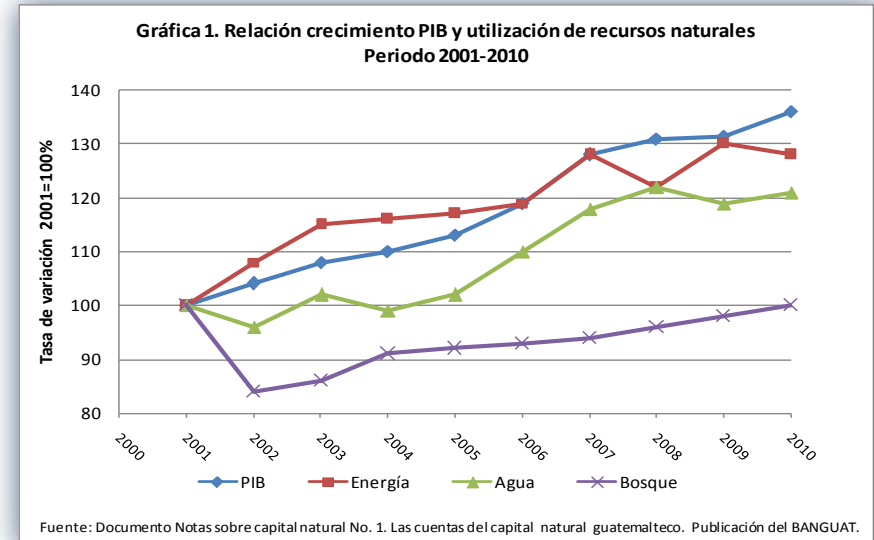
Derivado de la relación economía-medio ambiente o sociedad-naturaleza (ambas relaciones expresan el mismo sentido), estas relaciones pueden expresarse a través de diferentes flujos, cuya dinámica y dirección se expone seguidamente de forma breve.

Según el Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SCAE). En la vinculación entre la naturaleza y la economía existen tanto flujos del ambiente hacia la economía, como flujos de la economía al ambiente (Gálvez, Carrera y Tuy, 2010).

- **Flujos del ambiente a la economía**

De acuerdo a Gálvez, et al. (2010) “los datos del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica evidencian que la actividad económica en el país va acompañada de la demanda de diferentes componentes del ambiente natural. El flujo de tales componentes es inherente a las relaciones socio naturales y generan, inevitablemente, impactos negativos en el ambiente natural.”

Los flujos más notables del ambiente hacia la economía son aquellos asociados a la utilización de agua, insumos energéticos y bienes forestales maderables (Gálvez, et al. 2010). Durante el periodo 2001-2010, estos flujos mostraron una tendencia incremental, los cuales son comparados con el crecimiento del PIB en la gráfica siguiente:

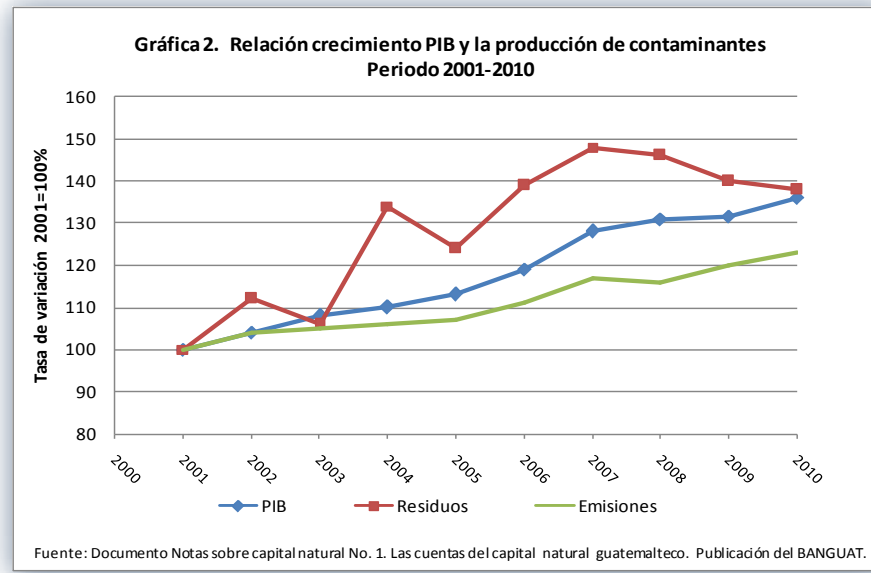


- **Flujos de la economía al ambiente**

Los grandes flujos desde la economía hacia el ambiente natural son tres: 1) los retornos de agua, 2) las emisiones de gases, y 3) los residuos sólidos generados en los procesos de producción y consumo (Gálvez, et al. 2010).

Según Gálvez, et al. (2010), “tal como ocurre con los flujos analizados en la sección anterior, los que van de la economía al ambiente también son generadores, inevitablemente, de impactos ambientales perniciosos cuando rebasan ciertos límites socialmente deseables y comprometen la vida en todas sus formas. Un rasgo distintivo de los desechos sólidos, líquidos y gaseosos es que su acumulación tiene efectos en cadena, afectando otros componentes ambientales como el agua, el aire o el suelo, y repercutiendo directamente en la salud de las personas y en la viabilidad de las poblaciones naturales de vida silvestre.”

El comportamiento de la producción de contaminantes comparado con el crecimiento del PIB, se presenta en la gráfica 2 siguiente.



Es evidente la estrecha relación de la naturaleza con la economía; los flujos presentados expresan de forma clara y concisa esa vinculación: crece la economía (el PIB), crece también el uso de bienes o insumos naturales, creciendo a la vez la producción o emisión de contaminantes.

En concordancia con la visión de los autores arriba citados, es nuestra opinión que la razón de la política pública ambiental, a través de sus diversos instrumentos técnicos, regulatorios y económicos de gestión ambiental, es regular y orientar las actividades económicas para eliminar o minimizar sus impactos, de tal forma que se mantenga la propia capacidad de regeneración y autorregulación de la naturaleza.

## 7. Reflexiones sobre los instrumentos económicos de gestión ambiental y los obstáculos para su aplicación y efectividad

Existe una gran gama de instrumentos económicos de gestión ambiental. El impacto de cada uno de ellos es también variado, siendo en su mayoría positivo aunque existen algunos con efectos negativos. Aunado a esto, también existen factores de orden institucional, regulatorio y de conducta (de las personas responsables de la administración y recaudación de los mismos), que se constituyen en facilitadores o en obstáculos o pervertidores de los fines de dichos instrumentos. El éxito o fracaso de los mismos depende en mucho de la prevalencia de estos últimos factores.

A nivel latinoamericano se manifiestan muchas situaciones similares en la existencia aplicación de muchos instrumentos económicos para la gestión ambiental, aunque también se dan particularidades específicas en cada país. A este nivel, por ejemplo, los subsidios a los fertilizantes y los incentivos a las industrias manufacturadas, han incidido en la destrucción o deterioro de varios recursos naturales renovables y no renovables, por el mal uso o contenido químico tóxico de los primeros y por el mismo proceso productivo de las industrias. Otros ejemplos similares son los subsidios al transporte urbano, la disminución del impuesto la circulación de vehículos y las bajas tasas de regalías, cánones, multas que fomentan e incrementan actividades netamente contaminantes y destructoras de los recursos naturales no renovables y del medio ambiente.

Según Rodríguez Becerra (1995), las tasas de aprovechamiento de los recursos naturales renovables -bosques, aguas, pesca, etc.-, y las retributivas por emisiones a la atmósfera y vertimientos de contaminantes a las aguas y a los suelos -dentro de los límites que son permisibles por la ley- tienen en muchos países de Latinoamérica una larga tradición como instrumentos

económicos para la gestión ambiental. Estas tasas, cuya aplicación muestra tan fructíferos resultados en los países desarrollados, registran en Latinoamérica muy pobres resultados, ya que no han servido ni para racionalizar el uso de los recursos, ni para reducir la contaminación en el grado requerido, ni para recaudar recursos sustantivos para la protección ambiental, recaudos que en muchas ocasiones ni siquiera han llegado a cubrir los costos de la administración de las tasas.

No obstante, debe reconocerse que los subsidios y rebajas de tasas impositivas a ciertas actividades económicas, si son bien administrados, seleccionados adecuada y racionalmente, tienen un potencial grande en el fomento de la actividad económica y de cobertura social a ciertos sectores de la sociedad.

Existen instrumentos exitosos como los incentivos forestales, el intercambio de deuda por naturaleza, el mercado de carbono, entre otras. Si bien en el caso guatemalteco el segundo de los instrumentos indicados no está plenamente definido, regulado o utilizado, sí se aplican los otros dos mencionados. Sobre los primeros existen los programas de incentivos denominados Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y el Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP); el primero regulado por La Ley Forestal y el segundo por el Decreto 51-2010 del Congreso de la República de Guatemala. Ambos programas, a su manera, otorgan incentivos a propietarios de tierras que se dediquen a proyectos de reforestación, mantenimiento de tierras con vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales.

El mercado de carbono se encuentra regulado por la Ley marco de cambio climático (Artículo 22), el cual indica que “las actividades y proyectos que generen certificados de remociones o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, podrán

tener acceso a los mercados voluntarios y regulados de carbono; así como a otros mecanismos bilaterales y multilaterales de compensación y pago por servicios ambientales.”

El mismo Fondo Nacional de Cambio Climático, podría constituirse como un instrumento de gestión ambiental exitoso si sus fines y propósitos son cumplidos a cabalidad, con una adecuada administración y sin la intervención de los elementos políticos y de corrupción.

Dentro de los obstáculos o causas del fracaso del buen desempeño o aplicación de los instrumentos económicos de gestión ambiental, así como de los demás instrumentos legales y técnicos e institucionales relacionados con el tema ambiental, se encuentran, entre otras, la corrupción, la prevalencia de intereses sectoriales y personales, la debilidad de las instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, la maximización inescrupulosa de los beneficios o ganancias empresariales, la evasión de responsabilidades y del pago de obligaciones tributarias, económicas y financieras (impuestos, tasas, licencias, multas, contribuciones, etc.).

Como acertadamente lo indica Rodríguez Becerra (1995), “las causas del fracaso se repiten de país a país, entre las cuales se mencionan: Debilidad de las instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, la gran propensión de los latinoamericanos a evadir el pago de cualquier contribución estatal, y la generalizada subvaloración de las tasas, como reflejo de la presión de los usuarios a fijarlas en el piso mínimo. Una de las causas del fracaso que más atención mereció en el curso de las discusiones, es el de la corrupción de los funcionarios.”

A guisa de ejemplo, en el caso guatemalteco se puede citar el caso del MARN, que no obstante ser la institución principal y rectora del tema ambiental en general, se ha convertido, casi

desde su inicio y con mayor profundidad en los últimos años, en un “ministerio inoperante y es visto como solo un tramitador de Estudios de Impacto Ambiental”, además de que la mayoría de sus altos funcionarios son solo operadores políticos de los gobiernos de turno y puestos en esos cargos por su afiliación y participación política partidista. ¡Así de preocupante el asunto!

Para finalizar, es oportuno de nuevo citar algunas expresiones de Rodríguez Becerra (1995), en torno al asunto de la corrupción: “Uno de los pre-requisitos para hacer efectiva tanto la aplicación de los instrumentos económicos para la gestión ambiental, como los tradicionales métodos de comando y control, es el fortalecimiento de las instituciones ambientales. Pero al mismo tiempo... ese objetivo podría verse frustrado si no se toman medidas conducentes a combatir la corrupción de estas instituciones, que se está convirtiendo en uno de los mayores factores de la depredación de los recursos naturales renovables.” “Si no se hacen, los grandes esfuerzos (para combatirla), (los instrumentos económicos) podrían servir más para incrementar la corrupción y engordar a los funcionarios y sistemas administrativos susceptibles al fenómeno, y muy poco para detener los graves procesos de deterioro ambiental.”

### **Conclusiones**

1. Quedó evidenciado el valor estratégico de la protección, conservación y mejoramiento del ambiente, como un requisito indispensable, entre muchos otros, para lograr un desarrollo humano sostenible.
2. El Estado es el rector del sector ambiental, con la función de diseñar, implementar, ejecutar y supervisar a nivel nacional y sectorial, la política ambiental. De este modo, tanto la Constitución Política de la República de Guatemala, como

las leyes ordinarias, asignan las funciones específicas del Estado en materia de protección ambiental. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), es la institución a la cual se le asigna la rectoría del sector ambiental.

3. Para el cumplimiento de sus funciones en materia ambiental, además del respaldo jurídico-coercitivo correspondiente, el Estado necesita de herramientas o instrumentos que le permitan implementar sus políticas ambientales en los diversos sectores y ámbitos de la sociedad y de él mismo. Dentro de estas herramientas destacan los “instrumentos económicos para la gestión ambiental”, que configuran los ingresos o recursos económicos requeridos para operacionalizar dicha políticas.
4. El problema ambiental es un tema tratado con enfoques influidos por el prisma de distintas ideologías y puntos de vista que a la vez son condicionados y supeditados por intereses económicos y de poder. Dependiendo de la ideología dominante y del sistema imperante en la sociedad, así será el enfoque y las acciones que se tomen sobre el problema ambiental.
5. El criterio neoliberal de ganancia no debe ser el único que prevalezca en la toma de decisiones políticas ambientales; deberá prevalecer un criterio social más racional donde la protección y mejoramiento de la vida humana sea su eje central.
6. La problemática ambiental cada vez es más grande; los desequilibrios ambientales se evidencian cada vez más. Ante esta dinámica, la búsqueda de mecanismos o instrumentos técnicos, legales y económicos que permitan un adecuado y eficiente manejo del tema ambiental, es una necesidad ingente e imperativa.

7. La situación de los ingresos necesarios para una adecuada y eficiente gestión ambiental, históricamente ha sido deficitaria. Las razones son múltiples y variadas, destacándose las de orden económico-financiero y las de contenido político. Figuran dentro de estas razones, la relativa poca asignación dentro de los presupuestos generales de ingresos y gastos del Estado, el desinterés y falta de compromiso político sobre el tema, priorización de otras actividades o necesidades sociales (salud, educación, hambre, subsidios, etc.), corrupción, poca conciencia y conocimiento de la magnitud del problema ambiental, presiones de grupos de interés especialmente empresariales.
8. Con una mejor y más eficiente recaudación tributaria, combate y disminución de la corrupción, de la defraudación y evasión tributaria, eficiencia y priorización del gasto en actividades estrictamente necesarias, transparencia en el gasto público, entre otras, se pueden recuperar y aumentar los ingresos estatales y destinarlos para fines económico-sociales y ambientales.
9. Dentro de los obstáculos o causas del fracaso del buen desempeño o aplicación de algunos instrumentos económicos de gestión ambiental, así como de los demás instrumentos legales y técnicos e institucionales relacionados con el tema ambiental, destacan: La corrupción, la prevalencia de intereses sectoriales y personales, la debilidad de las instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, la maximización inescrupulosa de los beneficios o ganancias empresariales, la evasión de responsabilidades y del pago de obligaciones tributarias, económicas y financieras.
10. Un factor relevante para hacer efectiva la aplicación de los instrumentos económicos para la gestión ambiental, es el fortalecimiento de las instituciones ambientales. Sin

embargo, si no se toman medidas necesarias para combatir la corrupción en estas instituciones, el objetivo de hacerlas realmente funcionales podría verse frustrado, y la corrupción se convierte cada vez más en uno de los mayores depredadores de los recursos naturales.

## Referencias

- Constitución Política de la República de Guatemala. 1985.
- Decreto número 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Art. 29 bis.
- Decreto número 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.
- Gálvez, Jueventino; Carrera, Jaime Luis; Tuy Héctor (2011). *Las cuentas de capital natural guatemalteco. Principales hallazgos del SCAE y aplicaciones en el ciclo de políticas públicas*. Publicación electrónica del Banguat.
- Hinkelammert, Franz J. y Mora Jiménez, Henry (2008). *Condiciones iniciales para una política de desarrollo y del medio ambiente. Un enfoque a partir de los derechos concretos a la vida*.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI- (julio 2011). *Esfuerzo financiero público para una gestión ambiental integral en Guatemala*.
- Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero. Decreto 7-2013. Congreso de la República de Guatemala.

*“Los instrumentos de política económica para la gestión ambiental”*

Marroquín López, Edgar A. (2014). *Sucesos sociopolíticos contemporáneos. Compilación de temas seleccionados para el curso de Ciencia Política de la USAC.*

Otros Decretos Legislativos y Acuerdos Gubernativos mencionados en el texto.

Presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios fiscales 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Rodríguez Becerra, Manuel. *Estrategia económica y financiera, Revista No. 16.* (Julio 1994). Pp. 32-35.

## **TURISMO SOSTENIBLE EN GUATEMALA PARTE I**

*Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta<sup>1</sup>*

### **1. TURISMO Y TURISMO SOSTENIBLE**

El Turismo es una actividad económica que promueve y fomenta la circulación de dinero, especialmente divisas, y de personas que residen en el país o en el extranjero, que se desplazan dentro de un territorio para apreciar los atractivos con que cuenta un país.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT) de las Naciones Unidas el turismo comprende las actividades que realizan las personas (Turistas) durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de vacaciones, por negocios y otros motivos. La misma organización indica que el turismo es la suma de relaciones y servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntaria, no motivada por razones de negocios o profesionales.

El turismo debe ser responsable y es una alternativa de desarrollo socioeconómico para nuestra gente y que ha constituido diversas acciones para el desarrollo de esta industria en el país.

El turismo sostenible es respetuoso del medio ambiente y lo define la Organización Mundial de Turismo (OMT): “El turismo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía en donde se satisfacen las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos

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

ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”<sup>2</sup>

Esta definición de turismo sostenible (turismo responsable, ecoturismo, turismo “slow”),<sup>3</sup> se ha traducido en la consideración de una serie de requisitos que la OMT considera fundamentales, en donde se desea implementar en los centros turísticos:

- La minimización de los residuos.
- Conservación y gestión de la energía.
- Gestión del recurso agua.
- Control de las sustancias peligrosas.
- Transportes.
- Planeamiento urbanístico y gestión del suelo.
- Compromiso medioambiental de los políticos y de los ciudadanos.
- Diseño de programas para la sostenibilidad.
- Colaboración para el desarrollo turístico sostenible.

Por otra parte, el “Informe de la economía verde” (2011), publicado por el Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) tiene un apartado dedicado al turismo en el que se señala que su desarrollo, bien planificado, puede mejorar la economía local y reducir la pobreza. Y añade que “si bien el crecimiento del turismo ha ido acompañado por dificultades importantes, por ejemplo, en términos de emisión de gases de efecto invernadero, consumo de agua, vertidos de agua no tratada, generación de residuos, daños a la biodiversidad terrestre y marina o amenaza para la supervivencia de la cultura y las tradiciones locales, los turistas están impulsando el enverdecimiento del sector.

En el enverdecimiento del sector turismo, la participación de la comunidad local, especialmente de los más pobres, en la cadena de valor del turismo, resulta fundamental para desarrollar la economía local y reducir la pobreza”.

<sup>2</sup> [webhttp://www.tecnociencia.es/especiales/turismo\\_sostenible/1.htm](http://www.tecnociencia.es/especiales/turismo_sostenible/1.htm) proporciona una amplia información sobre definición de desarrollo sostenible.

<sup>3</sup> [info@deguate.com](mailto:info@deguate.com) Economía 2013 España Un turismo sostenible.

Analizando el turismo, es el desplazamiento de personas hacia otros lugares con el propósito de conocer, admirar, y apreciar las maravillas de que ha dotado la naturaleza a cada país y que constituyen su patrimonio natural y cultural.

Desde el punto de vista económico se puede definir al turismo como una actividad económica relacionada perteneciente al sector terciario de la economía, con efectos que repercuten ampliamente al resto de sectores a nivel macro y micro económico. Al nivel macroeconómico se puede considerar principalmente su participación en el ingreso de divisas y en el Producto Interno Bruto; a nivel microeconómico, la demanda y la oferta de servicios, que se deriva del empleo de mano de obra y como consecuencia la distribución de ingresos y sus distintos niveles sociales.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TURISMO EN GUATEMALA <sup>4</sup>**

“En Guatemala la Industria turística se inició con la fundación del Gran Hotel San Carlos en la ciudad de Guatemala, pero hasta después de la segunda guerra mundial algunas personas con intereses por reiniciar y darle un nuevo enfoque a la industria turística, uno de los hombres interesados en este campo en nuestro país fue el señor Salvador Herrera, quien inicia en el año de 1920 la construcción del Palace Hotel el cual cerró sus puertas en junio de 1971.

La importancia de este sector no se hizo notoria hasta la década de los años 70, a partir de 1977 este rubro se incrementó con la afluencia de turistas, se consolida como el segundo generador de divisas, solo después del café, situación que se mantuvo hasta 1979 ocupando un lugar importante en la economía del país; con el ingreso de turistas y moneda extranjera que demostraba un conservador ascenso.”

En los años de 1979-1982 la situación cambia y se produce un descenso considerable debido a los factores: inestabilidad política, enfrentamientos armados y el alto riesgo que corre el turista en el área rural.

<sup>4</sup> [www.deguate.com](http://www.deguate.com) Historia del turismo en Guatemala.

Es importante mencionar que en el año 2000, el Gobierno de la República de Guatemala y Comisionado Presidencial de Desarrollo Turístico a través de la entidad estatal encargada de promocionar el turismo interno y externo, ha creado el proyecto denominado: “Estrategia Nacional de Turismo, el cual presenta una visión integral, equilibrada y de largo plazo del sector turístico nacional que implicará una efectiva coordinación entre los sectores público y privado, en el marco del respeto a los diferentes grupos étnicos que conviven en el país, la participación de las comunidades locales en los beneficios del turismo, el fomento de la interculturalidad y la conservación de la naturaleza.”

En Guatemala el turismo ocupa uno de los primeros lugares como actividad económica. El turista visita un país en busca de un atractivo natural o cultural, que en la mayoría de los casos se encuentra cercano a poblaciones rurales. En estas poblaciones generalmente no hay educación, salud, vivienda ni empleo. El turista pasa en promedio una semana en el país. Sus gastos son en transporte, comida y alimentación pero las divisas que genera su visita no permanecen en los lugares donde están los atractivos, es decir, con las comunidades.

Lugares como Antigua Guatemala, Chichicastenango, Panajachel y Petén son los más promocionados por los Gobiernos. En el año 2012 y a la fecha se ha dado a conocer la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible de Guatemala 2012-2022.

### 3. FORMAS DE TURISMO:

El Departamento de Investigación de Mercados, Sección de Estadística del Instituto Guatemalteco de Turismo INGUAT analiza al turismo como Turismo Emisor y Turismo Receptor.

#### 3.1 TURISMO EMISOR:

Turista emisor es el que está constituido por los turistas guatemaltecos que salen temporalmente del territorio nacional hacia el extranjero, ya sea de viajar de placer, vacaciones, reuniones, deportes, salud o estudios y que necesitan adquirir

divisas para realizar tales fines y consecuentemente representan egresos y fuga de dólares. Lo define el INGUAT como “El de los visitantes residentes que viajan fuera del territorio económico del país de referencia” es decir los visitantes residentes en Guatemala, que visitan otros países por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos no relacionados con el ejercicio de una actividad remunerada en el país que visitan. Incluye a turistas y excursionistas.

La principal característica es que son demandantes de divisas que el país ha generado, son objeto de llevar disponibilidad para sus gastos en el exterior. Es importante considerar esta situación, con el objeto de mejorar las políticas de promoción interna.

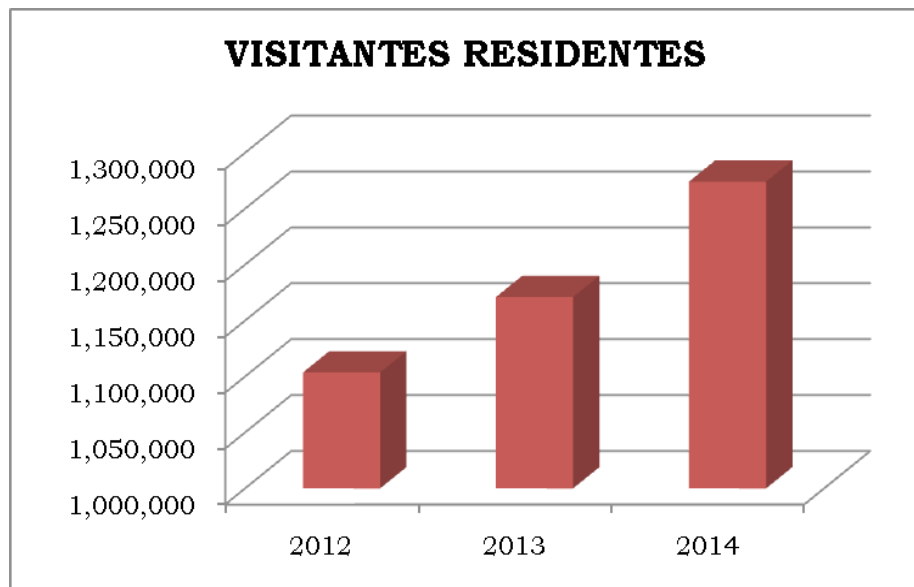
El egreso de divisas por este concepto, es excesivamente alto, motivo por el cual es necesario interesar a los nacionales por conocer primero las bellezas turísticas del país y fomentar la invitación para que los extraños las visiten. Para la institución rectora del turismo en Guatemala, uno de los principales objetivos dentro de su política turística debe ser el lograr que la balanza turística sea positiva.

Los datos para el turismo emisor, en los últimos tres años, se presentan en el siguiente cuadro.

**TURISMO EMISOR**  
**TOTAL DE VISITANTES RESIDENTES**  
**2012-2014**

AÑO	VISITANTES
2012	1,103,651
2013	1,171,075
2014	1,274,241





Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección General de Migración, Medición de Flujos Terrestres INGUAT.

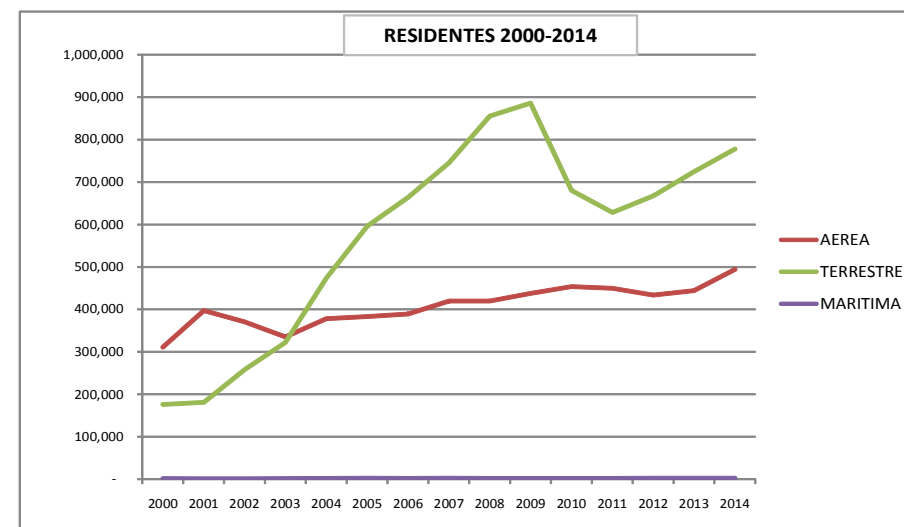
\*Nota: A partir de julio 2009 se utiliza la variable País de Residencia para la clasificación del visitante, de acuerdo a recomendaciones de la -OMT-.

El turismo emisor muestra incrementos, del año 2012 al 2013 un 6.1% y entre el año 2013 al 2014 un 8.81%.

El total de visitantes residentes lo integran los turistas y excursionistas. Según la Dirección General de Migración, Medición de Flujos Terrestres en el año 2013 el total de excursionistas fue de 337,238 y se observa un número mayor de 833,837 para los turistas. Mientras que en el año 2014 el total de excursionistas se incrementó con 354,075 y también se incrementó el número de turistas con 920,166; en el gráfico siguiente se muestra el historial de los turistas guatemaltecos que visitan otros países y la forma de transporte que utilizan.

**TURISMO EMISOR**  
**RESEÑA HISTÓRICA RESIDENTES**  
**2000-2014**

AÑO	AÉREA	TERRESTRE	MARÍTIMA	TOTALES
2000	311,296	175,902	1,275	488,473
2001	397,292	181,126	900	579,318
2002	370,721	257,785	879	629,385
2003	335,158	322,073	1,264	658,495
2004	378,393	473,673	2,057	854,123
2005	383,125	596,421	2,212	981,758
2006	389,120	663,667	1,886	1,054,673
2007	419,738	745,600	2,328	1,167,666
2008	419,655	855,563	1,815	1,277,033
2009	437,760	886,016	2,033	1,325,809
2010	453,702	680,474	1,770	1,135,946 *
2011	449,816	628,067	1,892	1,079,775 *
2012	433,856	667,380	2,414	1,103,650 *
2013	444,281	724,561	2,233	1,171,075 *
2014	494,311	777,714	2,216	1,274,241 *



Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección General de Migración, Medición de Flujos Terrestres INGUAT.

\* Nota: A partir de julio 2009 se utiliza la variable País de Residencia para la clasificación del visitante, de acuerdo a recomendaciones de la -OMT-.

Se observa que la vía terrestre presenta un mayor porcentaje de preferencia y la vía marítima tiene un menor comportamiento. En el año 2000 existe una cantidad menor, en relación a los últimos datos del año 2014. A partir del año 2001 al 2009 se observan incrementos en dicho turismo emisor residente, nuevamente en los años 2010 y 2011 tiende a bajar. Finalmente en los años 2012 al 2014 se recuperó e incrementó nuevamente los datos totales, debido a la puesta en marcha de la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022 adicional a que se iniciaba un cambio de gobierno.

### 3.2 TURISMO RECEPTOR:

Los turistas residentes en el extranjero que visitan Guatemala. Se interpreta como el conjunto de turistas que ingresan al país sin importar el motivo de su visita, y su permanencia constituye entrada de divisas. En este sentido, toda persona que entra al territorio nacional por cualesquiera de sus vías contribuye con su dinero temporalmente con la generación de empleo, inversiones y consecuentemente en el aumento de nuestras divisas.

En este sentido, toda persona no residente en el territorio nacional y que entre al país por cualquiera de sus vías de acceso legalmente establecidas constituyen en su conjunto el turismo receptor.

A través de los años se percibe un incremento en la cantidad de turistas ingresados así como en las divisas correspondientes. Sin embargo el crecimiento no ha sido sostenido.

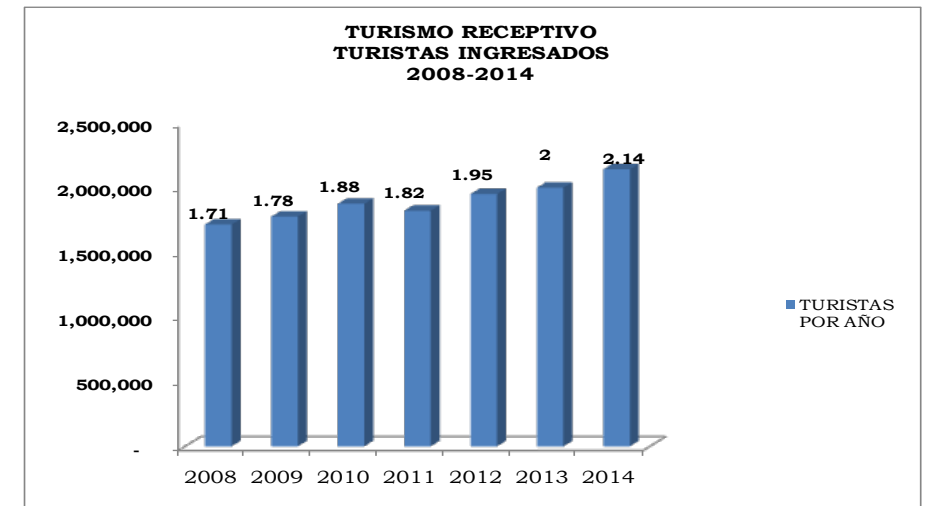
La variable vacaciones es la que mayormente debe ser explotada por el país, dado el amplio inventario de sitios turísticos con que se cuenta.

En este sentido es importante mantener su parte de las instituciones encargadas del tema turístico del país, una actitud agresiva en cuanto a la promoción de turismo, tanto para nacionales como para extranjeros, divulgando en otros países las bondades de las posibilidades turísticas que ofrece Guatemala, lo que requiere invertir en promociones a través de los medios de comunicación de otros países.

A continuación se muestran datos estadísticos por procedencia de país que visitan Guatemala.

TURISTAS INGRESADOS AL PAÍS SEGÚN NACIONALIDAD  
PERÍODO 2008-2014  
NÚMERO DE TURISTAS

PAÍS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Canadá	36,079	47,675	46,774	42,719	53,696	52,955	52,531
Estados Unidos de América	386,921	451,682	471,056	429,216	434,175	446,814	447,140
México	92,905	105,456	127,691	132,661	144,076	152,506	139,437
Belice	31,803	37,191	43,816	35,960	35,481	40,303	33,758
El Salvador	647,568	507,802	485,888	542,316	604,871	638,058	795,614
Honduras	155,063	211,456	258,765	223,010	235,680	220,497	214,664
Nicaragua	47,171	77,688	83,819	74,362	77,238	77,691	63,837
Costa Rica	41,545	46,504	48,088	42,039	44,984	46,417	39,739
Panamá	12,454	12,055	13,441	12,571	12,499	12,919	13,011
América del Sur y El Caribe	66,031	66,425	65,416	64,576	68,375	78,276	88,006
Europa	156,978	173,057	179,824	173,074	185,871	177,994	191,364
Asia	23,435	20,022	26,412	25,636	25,458	24,200	27,356
Otros Países	17,473	19,855	24,787	24,523	28,768	31,496	35,941
<b>TOTAL</b>	<b>1,715,426</b>	<b>1,776,868</b>	<b>1,875,777</b>	<b>1,822,663</b>	<b>1,951,172</b>	<b>2,000,126</b>	<b>2,142,398</b>



Fuente: Elaboración propia en base a datos Guatemala en Cifras 2015 Banco de Guatemala.

A pesar de los factores como la inseguridad y violencia que afecta la imagen internacional del país, la actividad turística en el medio guatemalteco, según gráfica, refleja que en los últimos tres años (2012-2014) ha tenido un incremento significativo.

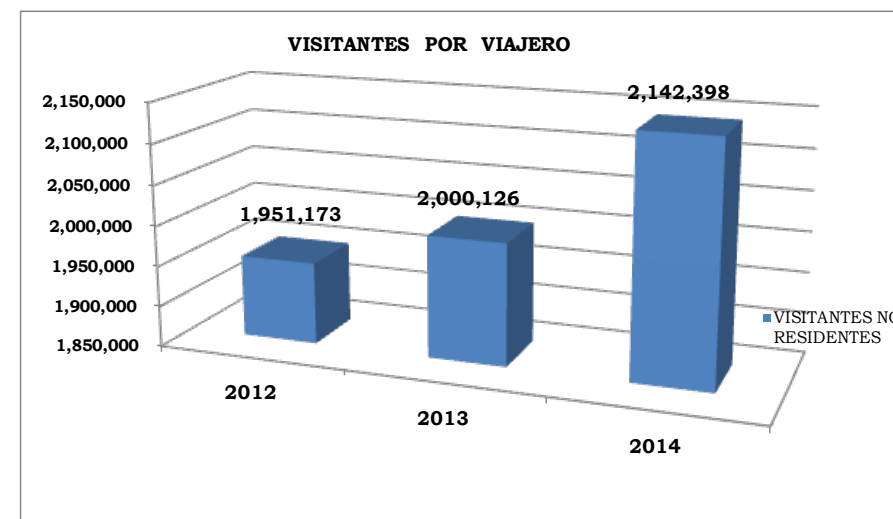
Las políticas estratégicas de promoción turística a corto plazo, impulsadas a nivel internacional a través de las diferentes Líneas Aéreas Internacionales, Tour Operadores de Turismo, Viajes Familiarización y Prensa, Ferias Internacionales de Turismo y Reality Shows. Se prevé que por el año electoral y por la actual situación de Guatemala exista incremento para el año 2015, pero no el esperado y proyectado.

Existen pocos planes estratégicos de publicidad y promoción turística a mediano y largo plazo, enfocado a nivel internacional, por lo que se debe incrementar la publicidad turística a los mercados de Alemania, España, Francia, Inglaterra, Italia, Corea y Japón, esto permitirá incrementar la industria turística y mayor captación de divisas para el país. En cuanto a procedencia del turismo receptor, el Salvador sigue siendo el país cuyos turistas son los que más visitan Guatemala, en segundo lugar Estados Unidos de América, tercero Honduras, cuarto Europa, quinto México y por último las demás regiones que muestra el cuadro.

**ESTADÍSTICAS DEL TURISMO RECEPTOR  
VISITANTES NO RESIDENTES POR TIPO DE VIAJERO  
PERÍODO 2012-2014**

TIPO DE VIAJERO	2012	2013	2014
TURISTA	1,304,675	1,331,295	1,455,487
VISITANTE DEL DÍA	572,330	591,046	605,842
CRUCERISTA	74,168	77,785	81,069
TOTAL	1,951,173	2,000,126	2,142,398

A continuación se presenta el gráfico y estadísticas de los años 2012-2014, donde se muestran los datos de los visitantes de otros países a Guatemala.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección General de Migración, Medición de Flujos Terrestres INGUAT.

\* Nota: A partir de julio 2009 se utiliza la variable País de Residencia para la clasificación del visitante, de acuerdo a recomendaciones de la -OMT-.

En relación al turismo, este muestra cierto crecimiento, según cifras registradas en el INGUAT, en el año 2012 el incremento porcentual de turistas fue de 7.1% lo que equivale a 1,951,173, en el año 2013 a 2.5% corresponde a 2,000,126 y para el año 2014 a 7.1% equivale a 2,142,398 en relación al año anterior. Las estadísticas preliminares de enero del presente año, dan cuenta que ingresaron al país 221,993 turistas, es decir 2,671 turistas más que en el mismo mes de 2014 y en porcentaje es 1.2 por ciento más.

Cabe indicar que una de las ventajas comparativas, desde el punto de vista geográfico, es que Guatemala está ubicada en una posición muy especial, una gran diversidad de climas además de una belleza natural inigualable y de tradiciones y costumbres ancestrales que la hacen sumamente atractiva para extraños y propios; lo cual se constituye en uno de los principales elementos de atracción turística.

Así mismo posee gran diversidad de riquezas arqueológicas (Tikal, Quirigua, Iximche, Zaculeu y otras) lugares de tradición y riqueza histórica (Antigua Guatemala, Chichicastenango y otras) diversidad de paisajes, lagos, lagunas, montañas, bosques y una gran variedad de manifestaciones culturales expresados en productos artesanales, ritos, actos tradicionales, teatro y otras.

También es preciso manifestar que la infraestructura, en los últimos años se ha puesto empeño en mejorar las condiciones existentes, tanto en la ciudad capital como en el interior del país, en especial en la cobertura hotelera, de restaurantes y servicios de transporte individual y colectivo.

#### **4. CLASES DE TURISMO<sup>5</sup>**

Existen varias definiciones y clasificaciones relacionadas con el tema turismo, cada una de ellas afines a diferentes propósitos y autores.

##### **TURISMO DE NEGOCIOS:**

Cuando las personas se desplazan a diferentes lugares por necesidad de trabajo realizan turismo, ya que hacen uso de varios factores que intervienen en él, como restaurantes, hoteles, vías de transporte y otros.

##### **TURISMO COMBINADO:**

Es cuando el individuo por trabajo, estudios, negocios y otros se desplaza a otros lugares dentro y fuera del país, aprovechando la oportunidad de combinar su estancia, con el placer, el descanso y la recreación.

<sup>5</sup> [www.inguat.gob.gt.com](http://www.inguat.gob.gt.com); [www.vinculado.org/turismoclasedeturismo](http://www.vinculado.org/turismoclasedeturismo)

##### **TURISMO CULTURAL:**

En este no es el placer o descanso lo que motiva a las personas a trasladarse a otros lugares, sino conocer otras culturas para enriquecer sus conocimientos.

##### **TURISMO RECREATIVO:**

Está motivado por el placer de conocer nuevos lugares, climas, personas, costumbres y se lleva a cabo para distraerse, descansar y gozar de todo lo que ofrece y pone a su disposición el destino o lugar que se visita.

##### **TURISMO INTERNO:**

Es el que se realiza dentro de un país determinado, en su territorio, sin salir de sus fronteras, las personas nacionales que visitan lugares dentro de su país.

##### **MOTIVACIONES CULTURALES:**

El grupo de motivación cultural está compuesto por todas aquellas causas de viaje, que están relacionadas con las manifestaciones y expresiones que las sociedades han ido desarrollando a lo largo de un proceso histórico que el turista observa y disfruta indistintamente.

Las motivaciones culturales son las siguientes:

Motivación étnica: Donde el turista tiene como objeto participar en los elementos culturales que se han ido transmitiendo a lo largo del tiempo por costumbre y tradición, y donde distinguimos:

- Turismo religioso. Basado en actos de fe u ofrendas de las personas que dan lugar a manifestaciones que llamamos peregrinación, romería o procesión.
- Turismo festivo: Consiste en la participación del turista en las celebraciones tradicionales de la zona de destino.

- Turismo gastronómico: Tiene como objetivo la degustación de las comidas tradicionales de las zonas de destino.

Motivación espectáculos o acontecimientos programados: Cuando el viaje se desarrolla como consecuencia que turista actúa como espectador en un acontecimiento programado de carácter cultural o deportivo.

Motivación monumental: Es la motivación genérica de carácter cultural que se caracteriza por la visualización y comprensión de los elementos artísticos de una sociedad, utilizando como base la arquitectura, escultura y pintura y las artes menores como la orfebrería, cerámica y otros.

Motivación urbana: Consiste en un conglomerado de actividades culturales que se centran en la ciudad de destino combinado con el turismo étnico, artístico monumental y el de espectáculos.

#### **MOTIVACIONES PROFESIONALES:**

Son las motivaciones relacionadas con el ámbito laboral de las personas y que normalmente están condicionadas.

Motivación comercial o de negocios: Motivación genérica de los viajes profesionales, que son aquellos viajes condicionados y derivados del puesto laboral que se desempeña.

Motivación de congresos: Viajes programados en un destino como consecuencia de una reunión de un grupo de personas afines del ámbito profesional, aficiones o a la militancia, con el fin de resolver problemas comunes a todos ellos.

Motivación educativa o formativa: Todos los cursos programados como consecuencia del proceso de formación de las personas que puede ser previo o posterior a su especialización profesional.

Motivación de incentivos: Es un viaje consecuencia de un premio que ofrece la empresa a los trabajadores que cumplen los objetivos de producción o rentabilidad.

#### **5. OFERTA TURÍSTICA EN GUATEMALA**

Actualmente se brindan oportunidades para que las empresas turísticas guatemaltecas tengan apoyo y desarrollen servicios de calidad en cuanto al segmento turismo, la finalidad es obtener divisas y al mismo tiempo generar oportunidades de empleo a los guatemaltecos.

Dada la importancia del sector turismo como un tema de prioridad nacional y como parte de la Estrategia Nacional de Competitividad, se ha elaborado una **Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022**<sup>6</sup> que pretende priorizar el turismo como eje de desarrollo para el país.

Esta política contempla el desarrollo económico, social así como generación de empleo, con el aprovechamiento de los recursos ambientales y al patrimonio con los que cuenta el país. Tuvo su auge en el año 2012 cuando fue enfocado a la cultura maya de la cual Guatemala es el mayor exponente, fue de gran impacto para otros países por lo cual en Diciembre del 2012 se recibió la visita de turistas de todas las nacionalidades.

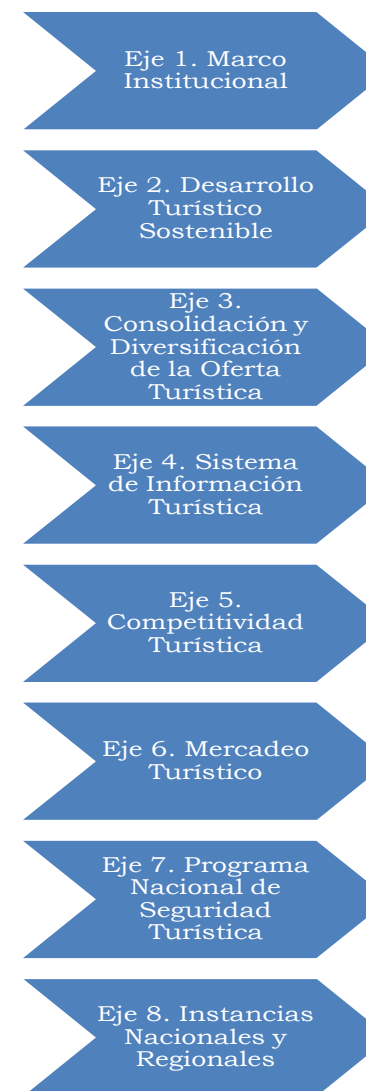
Su aplicación y ejecución fue un trabajo de coordinación entre el sector privado y la sociedad civil. La Política tiene como uno de los objetivos mejorar la competitividad de nuestro país ante los demás, dicha competitividad se mide con referencia a los 14 pilares que conforman los 3 subíndices de viajes y turismo, el cual se publica anualmente por el Foro Económico Mundial (WEF), en donde Guatemala ocupó el puesto 70 de 139 países en el año 2009 y retrocedió al puesto 89 en el 2011. La aplicación de la política pretende ubicarnos nuevamente en la posición 70 del índice de competitividad. La Política contiene los siguientes pilares:

<sup>6</sup> Datos de la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022 Guatemala 24 de mayo 2012

- Políticas y regulaciones
- Sostenibilidad ambiental
- Protección y seguridad
- Salud e higiene
- Prioridad de viajes y turismo
- Infraestructura de transporte aéreo
- Infraestructura de transporte terrestre
- Infraestructura turística de país
- Infraestructura de tecnología y comunicaciones TIC
- Competitividad de precios en el sector
- Capital Humano
- Afinidad para el desarrollo de viajes y turismo
- Recursos naturales
- Recursos culturales

La Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022 contempla ocho ejes estratégicos y se encuentra enmarcada dentro del entorno internacional, regional y nacional.

**Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022**  
**Ocho ejes**



Como se puede observar Guatemala ofrece una oferta integrada y con gran variedad de segmentos turísticos de alta calidad, tales como Arqueología, Historia y herencia colonial, Cultura y comunidades indígenas, Volcanes, Pesca deportiva, Ecoturismo y aventura, Playas en el Océano Atlántico y Pacífico.

Derivado de lo anterior la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022<sup>7</sup> propone la participación del sector público y privado, así también realizar estudios de mercados sobre la oferta y demanda turística, proponer campañas educativas para la población guatemalteca sobre un turismo sostenible, respetar a los turistas, es decir educación turística al comprender lo positivo para el país sobre este servicio, proponen revisar y actualizar los documentos legales en cuanto a leyes y reglamentos relacionados a las instituciones que velan por el buen funcionamiento del turismo. Dentro los ocho ejes anteriormente enumerados de la Política, se describe las principales funciones y acciones que las personas e instituciones responsables deben conocer y dar seguimiento durante el período de tiempo establecido.

La Unidad de inteligencia de mercados turísticos realiza estudios integrales de investigación de mercados, implementando la unidad de inteligencia de mercados turísticos para fomentar la competitividad del sector turístico, con ello se realizará una reingeniería de la estructura existente, dotándola de tecnología, equipo y recursos humanos necesarios para una implementación efectiva.

Así mismo elaborarán estudios de la potencialidad del territorio, brindarán información a las instituciones públicas y privadas interesadas sobre el tema turismo lo que permitirá desarrollarse y fortalecerse, brindará herramientas para una gestión administrativa y así puedan tomarse decisiones que eleven las cifras de la industria.

<sup>7</sup> Datos de la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022. Guatemala 24 de mayo 2012. Los ocho ejes incluyen objetivos y responsables, metas a largo, mediano y corto plazo.

En cuanto al tema publicidad se lanzarán campañas de publicidad cuidadosamente estructuradas, se realizarán de forma continua y sistemática. Se modificarán o adicionarán los esquemas tradicionales de información, comunicación, distribución y ventas del recurso turístico. También se impulsará un programa de comunicación que tiene que contemplar acciones de difusión y relaciones públicas, para lograr comunicar de forma eficiente y oportuna la información generada por el sistema de información turística, además generar una imagen favorable y relevante del sector.

Toda la información debe ser generada acorde a los usuarios (sector público, sector privado, potenciales inversionistas nacionales e internacionales, turistas nacionales y extranjeros, medios de comunicación), por lo que cada uno de ellos será analizado para satisfacer efectivamente sus necesidades de información.

Jugará un papel importante para el sistema de información las misiones diplomáticas de Guatemala en el exterior, particularmente personas encargadas de la actividad turística en países considerados como prioritarios y potenciales para Guatemala.

En cuanto al tema oferta turística el INGUAT la reconoce al presentar a Guatemala como “El país de la eterna Primavera”, como un paraíso natural que además posee ecosistemas naturales, culturales indígenas, flora y fauna únicas y cuenta con sus frondosas selvas tropicales.

Entre los mercados y museos más visitados por los turistas en la ciudad de Guatemala están:

- Mercado Central.
- Museo de Historia.
- Museo Nacional de Arqueología y Etnología.
- Museo de Historia Natural.
- Museo de Arte moderno.
- Museo Ixchel del traje Indígena.

La oferta turística está integrada por los elementos que atraen al turista a un destino determinado y satisfacen todas sus necesidades, así podríamos indicar como componentes de la oferta los recursos turísticos, la planta turística (conjunto de empresas relacionadas con el sector), las infraestructuras y transportes y los elementos institucionales sobre los que se desarrolla.

La oferta básica se compone de recursos turísticos que se basan en los atractivos con que cuenta un determinado destino, ya sean de orden natural, histórico-monumental, cultural, folklórico, y son la motivación principal de la visita.

La infraestructura que son todos aquellos componentes físicos necesarios para el desarrollo de la actividad, ya sean públicos o privados. Las Empresas turísticas quienes prestan el servicio directo al turista y las empresas de alojamiento, de transporte y otras. Así también se complementa la oferta por restaurantes, bares, teatros, instalaciones deportivas, entre otros.

## **6. DEMANDA TURÍSTICA EN GUATEMALA**

Se puede definir como la cantidad demandada por el mundo a cada uno de los precios de los productos y servicios que componen los viajes. La variable más importante que afecta a la demanda es el precio, diciéndose habitualmente que la demanda se comporta de manera decreciente respecto al incremento de este básicamente porque baja la capacidad adquisitiva del turista ya que los turistas buscan productos sustitutivos a un determinado precio.

Consecuentemente con este planteamiento, el primer elemento de decisión del turista deberá ser el precio y la cantidad de servicios y productos que se ofrezcan.

## **ALGUNOS CRITERIOS BÁSICOS DE ELECCIÓN**

Los productos y servicios no son básicamente iguales y no se pueden sustituir fácilmente unos por otros, esto es debido a que tienen una serie de características que les hacen diferentes, porque el turista lo que busca, es obtener el máximo bienestar posible del producto o servicio que compra.

Cuando los productos son heterogéneos, el criterio básico de elección es la comparabilidad que consiste en comparar las características de un producto turístico con otro.

El segundo criterio de elección de los turistas es la fidelidad, uno compra los productos o servicios turísticos por costumbre o tradición en una determinada empresa por que satisface las necesidades planteadas por el turista. Solamente se cambiará de empresa, producto, o servicio cuando se modifique algo esencial de las características del producto o que otra empresa oferte un producto similar con más ventajas.

El tercer criterio de elección es la expectativa, es el deseo, el sentido que tiene cada persona de cómo va a desarrollarse su viaje por que las actividades turísticas se tienen que adquirir o comprar con anterioridad a la realización del viaje.

El cuarto criterio es la percepción, es la impresión subjetiva que tiene cada persona ante las características de los productos o servicios turísticos, teniendo en cuenta que ante un mismo producto, la percepción de dos personas puede ser completamente distinta porque entran en juego los sentimientos, la atención y los criterios particulares de cada persona.

## **FACTORES DE LA DEMANDA**

Son los determinantes que tienen las personas para la realización de los viajes, distinguiendo entre los factores internos o directos y los externos o indirectos.



## **FACTORES INTERNOS**

Son las condiciones propias de cada persona en particular, subjetivos y relativos a ellas. Determinan la posibilidad o imposibilidad de realización del viaje, independientemente de las características de una zona. Entre ellos la renta que es la capacidad económica que tienen las personas para destinar al consumo turístico y satisfacer el precio que tienen en el mundo los productos y servicios turísticos, donde curiosamente los productos y servicios específicamente turísticos carecen de coste económico o su precio es insignificante mientras que el gasto más importante se lo llevan los turistas (alojamiento, restauración, diversión). Con el mismo nivel de renta dos personas diferentes pueden optar por soluciones contrarias. El tiempo es un elemento necesario para la realización turística, ya que se concibe como la actividad que exige un desplazamiento a un lugar de destino, donde se tiene una estancia temporal variable que una vez terminado se vuelve al lugar de residencia del turista.

## **FACTORES EXTERNOS**

Son los condicionantes que tienen las zonas, que afectan subjetivamente al turista que actúan como polo de atracción o rechazo para la realización de las actividades turísticas. Se pueden dividir en dos grupos:

Grupo de factores de condiciones de zona:

Son aquellas condicionantes que hacen atractiva la zona turística, con carácter coyuntural en la que se distinguen:

Estado de tiempo: Son las condiciones en un determinado momento, analizando fundamentalmente las condiciones de temperatura y precipitaciones.

Distancia cultural: Se refiere al grado de separación que existe entre la cultura de la zona de origen del turista y a del turista de destino. Condicionan la interpretación de las condiciones

de seguridad de la zona: Cuanto mayor es la distancia cultural mayor es la resistencia de zona esto hace que la demanda sea menor, por que se crean barreras entre el lugar de origen y destino y a menor distancia cultural menor es la resistencia de zona y mayor demanda.

Calidad de los productos y servicios turísticos: Se define como el grado de probabilidad del resultado de la producción del viaje que se mide habitualmente entre la expectativa que manifiesta el turista y el grado de satisfacción de los productos y servicios turísticos. La calidad se suele relacionar con la categoría de los establecimientos y a veces con el precio.

## **7. IMPORTANCIA SOCIOECONÓMICA**

El turismo es un factor importante para el desarrollo socioeconómico y cultural de un país, dada la diversidad de actividades favorables económicas: Es un instrumento generador de divisas, al ser una actividad que canaliza una inversión para producir una expansión económica general; genera asimismo un mercado de empleos diversificado con una inversión relativamente baja en comparación con otros sectores de la economía; genera una balanza de pagos favorables y sobre todo desarrolla las actividades económicas locales.

La Balanza de Pagos facilita la visualización y el comportamiento de ciertos fenómenos que caracterizan el funcionamiento de la economía de una nación relacionada con las transacciones económicas que realiza un país con el resto del mundo. Es el registro contable que realiza el Banco de Guatemala de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes de Guatemala y los residentes de otros países.

La Balanza de Pagos se integra por Cuenta Corriente y por Cuenta de Capital y por Cuenta Financiera.<sup>8</sup> Y dentro de los datos que integran la Cuenta Corriente se observa la Balanza Comercial o Mercancías, los **Servicios**, la Renta y las Transferencias **corrientes**. Es necesario analizar los datos de **Servicios** de la

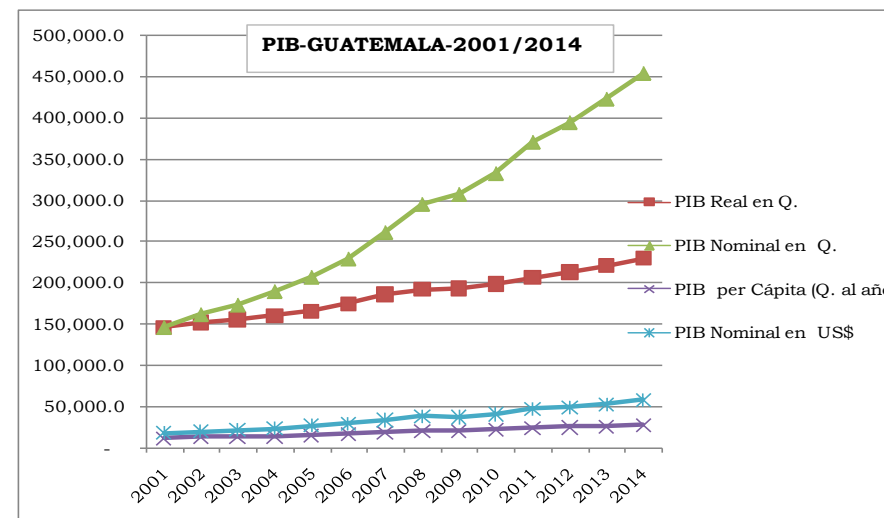
8 Datos del Banco de Guatemala, Guatemala en Cifras 2015.

Balanza de Pagos en relación al Producto Interno Bruto, debido a que en base a ellos se obtiene la participación del Turismo en Guatemala.

A continuación se presenta un cuadro que contiene los datos del Producto Interno Bruto (Base 2001) proporcionado por el Banco de Guatemala, Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, Sección de Cuentas Nacionales.

**GUATEMALA**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO (BASE 2001)**  
**AÑOS: 2001-2014**

AÑOS	PIB Real en Q.	PIB Nominal en Q.	PIB per Cápita (Q. al año)	PIB Nominal en US\$
2001	146,997.8	146,977.8	12,776.6	18,691.3
2002	152,660.9	162,506.8	13,782.1	20,772.7
2003	156,524.5	174,044.1	14,399.3	21,926.5
2004	161,458.2	190,440.1	15,369.9	23,991.8
2005	166,722.0	207,728.9	16,355.8	27,218.4
2006	175,691.2	229,836.1	17,654.2	30,231.2
2007	186,766.9	261,760.1	19,615.2	34,110.9
2008	192,894.9	295,871.5	21,631.5	39,143.0
2009	193,909.6	307,966.6	21,970.8	37,722.0
2010	199,473.8	333,093.4	23,193.2	41,347.6
2011	207,776.0	371,011.6	25,215.3	47,666.8
2012	213,946.6	394,723.0	26,186.8	50,404.5
2013	221,820.0	423,106.6	27,406.1	53,853.9
2014	230,599.0	454,211.8	28,735.4	58,715.6



Fuente: Elaboración propia en base a datos BANGUAT 2015.

De acuerdo a la información del cuadro anterior la sumatoria del PIB Nominal en US\$ del período 2001 al 2014 y en base a los datos relacionados con la Balanza de Pagos, específicamente viajes, créditos y débitos determinan el 2.66 % por ciento de participación total generado por el sector turismo, mismo que representa los efectos directos y los efectos indirectos del turismo.

**INGRESOS**

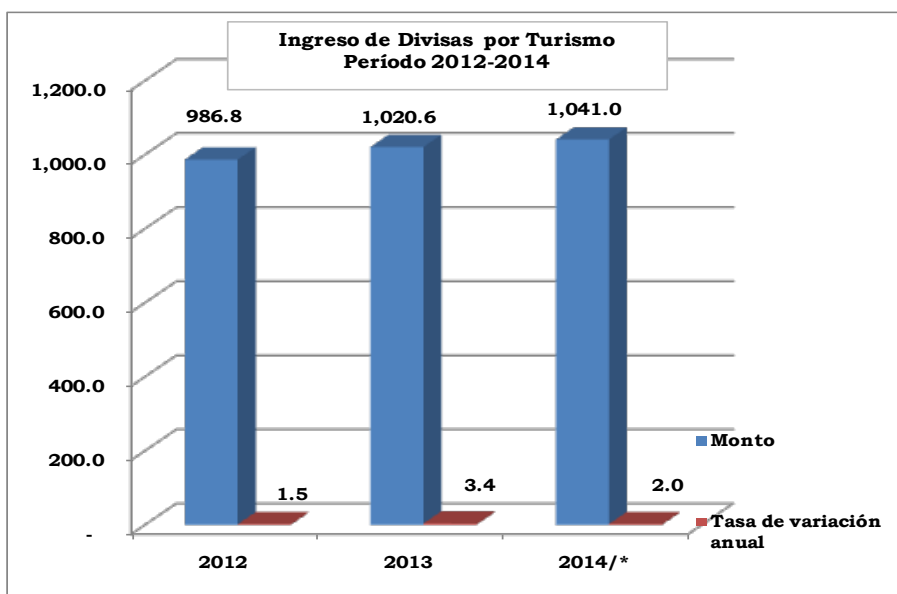
Su actividad genera fuente de divisas del Estado y favorece el equilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente, en donde los ingresos por turismo en este último año han crecido.

**INGRESO DE DIVISAS POR TURISMO  
PERÍODO 2012-2014  
MILLONES DE US DÓLARES Y VARIACIÓN PORCENTUAL**

CONCEPTO	2012	2013	2014/*
Monto	986.8	1,020.6	1,041.0
Tasa de variación anual	1.5	3.4	2.0

Fuente: Mercado Institucional de Divisas.

/\* Cifras preliminares



En el acumulado de enero a diciembre 2012, el turismo en el país generó US \$ 986.8 millones en divisas, y se muestra que en el año 2013 se incrementó a US\$ 1020.6 millones en divisas. Finalizando con US\$ 1041.0 millones en divisas lo que equivale a una variación porcentual del 2.0%. Según estadísticas del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) “Estas son buenas noticias tanto para la industria como para todo el país porque el aumento de turistas y de ingresos de divisas en este concepto, significa crecimiento económico para Guatemala y mejor calidad de vida para sus habitantes”.

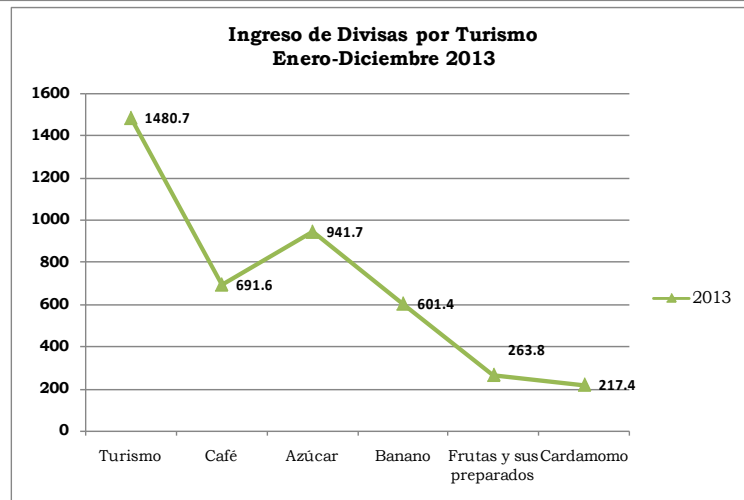
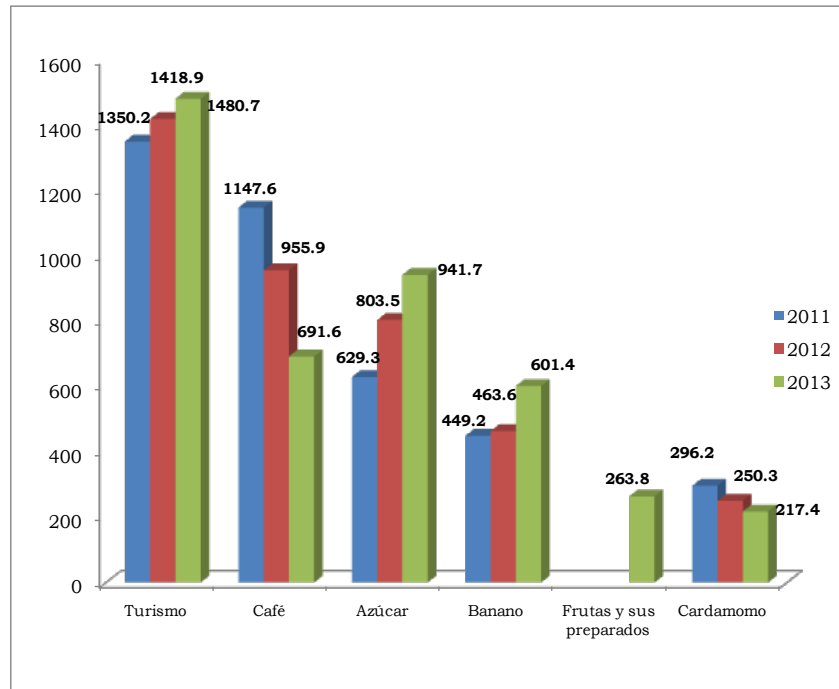
A continuación se muestra el Ingreso de divisas por turismo con otras actividades del año 2011-2013.

**Ingreso de divisas por turismo  
con otras actividades  
2011-2013**

ACTIVIDAD/AÑOS	2011	2012	2013
Turismo	1350.2	1418.9	1480.7
Café	1147.6	955.9	691.6
Azúcar	629.3	803.5	941.7
Banano	449.2	463.6	601.4
Frutas y sus preparados			263.8
Cardamomo	296.2	250.3	217.4

Fuente: Banguat.

\* Estimación por medio de encuestas de Gasto INGUAT, de acuerdo a recomendaciones de la OIT.



Se observa en cuanto a las divisas que generan los principales productos de exportación, en el año 2013, que el turismo es quien más aporta con un 35.28%, azúcar 22.43%, café 16.48%, el banano el 14.33%, las frutas y sus preparados 6.29% y el cardamomo el 5.18%. Según datos del INGUAT para el mes de enero del año 2015 estos datos de ingreso de divisas por turismo y principales productos de exportación se encuentran con incremento en el turismo quien más aporta con un 38%, azúcar 21%, café 12%, el banano 15% las frutas y sus preparados 6% y el cardamomo 8%.

## EMPLEO

La medición del empleo en esta actividad es una de las menos desarrolladas conceptualmente, dadas las dificultades percibidas en asociar claramente el empleo a una actividad de consumo que abarca un amplio espectro en términos de producción y servicios (Libreros, 2005). Si bien el empleo se relaciona directamente con el proceso productivo, la relación entre la producción para el consumo de los visitantes (la demanda turística) y el empleo, está conceptualmente poco definida. En su definición habitual, el empleo turístico en una industria es el número de puestos de trabajo generados o atribuibles al consumo de los visitantes de los bienes y servicios producidos por esa industria (Canadá Statistics, 2005).

Sin embargo, no es posible asignar todos los empleos de ciertas ramas a la actividad turística, dado que un empleo produce bienes y servicios que consumen tanto visitantes (turistas y excursionistas) como no visitantes (OIT, 2000). Por ejemplo, los empleados de un restaurant atienden al mismo tiempo a turistas y no turistas, por lo cual definir cuántos empleos en los restaurants son turísticos, requiere asumir ciertos supuestos.

El turismo propone un mercado de empleos diversificado con una inversión relativamente baja, en comparación con otros sectores de la economía; genera una balanza de pagos favorable y sobre todo desarrolla las actividades económicas locales. En Guatemala, la situación del empleo es todavía una incógnita, a partir que las estadísticas han estado escasas al respecto; sin embargo, el

INE presentó las estadísticas de empleo de la ENEI 2010, que demuestran que el desempleo total constituye un 3.52% sobre la población económicamente activa, pero que el problema del subempleo es uno de los mayores problemas pues constituye de un 21.0% sobre la base de la PEA y que dicha tasa ha venido creciendo paulatinamente desde el 2003.

La actividad turística tiene una importancia económica y social muy importante en el conjunto de la economía como por su capacidad de generar empleo.

En cuanto a la generación de empleo, la actividad turística se ha incrementado, especialmente en las actividades siguientes: Guías, Taxistas, Pilotos de Bus, Administradores, Valijeros, Cocineros, Cantineros, Meseros, Recepcionistas, Gerentes de Viajes, Artesanos entre otras. En las últimas décadas la tendencia general de la economía guatemalteca se ha expresado en un desempeño económico moderado, cuya tasa promedio de crecimiento ha sido del 3.47% en los últimos doce años, sin generar oportunidades de empleo para las miles de personas que anualmente se incorporan al mercado laboral. Lo que ha sufrido una transformación es la estructura interna de la economía que se ha traducido en la elevación del peso relativo del sector terciario (en donde el comercio, los servicios y el transporte aportan en conjunto el 61.2% del PIB) así como del secundario (23.5%) y una declinación de la importancia del sector primario (que pasó de ser el 33.4% del PIB a solo el 14.3% de 1950 al año 2013).<sup>9</sup> (URL, 2014).

### **BALANZA DE SERVICIOS TURÍSTICOS**

El servicio turístico es el conjunto de actividades perfectamente diferenciadas entre sí, pero íntimamente relacionadas, que funcionan en forma armónica y coordinada con el objeto de responder a las exigencias de servicios planteadas por la composición socioeconómica de una determinada corriente turística.

<sup>9</sup> Datos del Banco de Guatemala, para el período 1950 y 2013, los datos están a precios constantes de 1958 y 2001, respectivamente.

Este va de la mano con el conjunto de interacciones humanas, como transportes, hospedaje, diversiones, enseñanzas, derivados de los desplazamientos transitorios, temporales o de transeúntes de fuertes núcleos de población con propósitos tan diversos como son múltiples los deseos humanos y que abarcan gamas variadas de motivaciones. El servicio turístico comprende el conjunto de técnicas relativas a la transferencia y venta de bienes turísticos del productor al consumidor. Constituye política de entidades turísticas en relación con la oferta y la demanda, preparación del producto turístico para la venta, distribución del mismo, comercio y satisfacción óptima de necesidades de un segmento determinado de consumidores.

### **Empresas turísticas**

Son aquellas relacionadas con el turismo. Hay dos grandes bloques las que producen bienes y servicios (productoras), y las que los distribuyen (distribuidoras). La hotelería es la rama del turismo que presta el servicio del alojamiento al turista. Este puede tener diversas clasificaciones, según el confort y el lugar donde se encuentren. Cada instalación hotelera tiene sus propias cualidades. Los establecimientos hoteleros se dividen en:

Hoteles: Establecimientos que, ofreciendo alojamiento con o sin comedor y otros servicios complementarios, ocupan la totalidad de uno o varios edificios (o una parte independizada de ellos) constituyendo sus dependencias todo un homogéneo con accesos, escaleras y ascensores de uso exclusivo y que reúna los requisitos técnicos mínimos para cada categoría. Se clasifican en 1 estrella o categoría básica, 2, 3, 4, superior, 5 estrellas y gran lujo.

Pensiones: Establecimientos que, ofreciendo alojamiento con o sin comedor y otros servicios complementarios, tienen una estructura y características que les impide alcanzar los requisitos y condiciones exigidas en los hoteles. Otros establecimientos destinados al alojamiento turístico son:

Apartamentos turísticos: Son bloques de apartamentos, casas, bungalows y demás edificaciones similares que, disponiendo de las necesarias instalaciones y servicios. Se clasifican por categorías en 1, 2, 3 y 4 llaves.

Ciudades de vacaciones: Debido a su situación física, instalaciones y servicios, permiten al usuario la vida al aire libre, el contacto con la naturaleza y la práctica del deporte en espacios abiertos, facilitándole hospedaje mediante contraprestación económica. Se clasifican en 1, 2 y 3 estrellas.

Campings: El camping es un terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para la ocupación temporal por personas que pretendan hacer vida al aire libre con fines vacacionales o de ocio y que pasen las noches en tiendas de campaña (acampada), remolques, caravanas u otros elementos similares fácilmente transportables. Sus instalaciones pueden tener carácter de residencia permanente desde el punto de vista constructivo aunque la administración puede autorizar construcciones fijas si son destinadas a alojamiento temporal, siempre y cuando se encuentren instalaciones independientes y no superen el 25% de las plazas total del camping. Se clasifican en: Lujo, 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> categoría.

Time sharing: Se trata de alojamiento en régimen de aprovechamiento por turnos, aquel que atribuye a su titular la facultad de disfrutar con carácter exclusivo durante un período concreto de cada año. Dicha facultad no permite al titular alteraciones en el apartamento ni en el mobiliario.

Establecimientos de turismo rural: Edificaciones ubicadas en el medio rural que, reuniendo características rurales de construcción, antigüedad y tipicidad y desarrollando o no actividades agropecuarias, prestan servicios de alojamiento turístico mediante contraprestación económica.

Viviendas vacacionales: Unidades de alojamiento aisladas en apartamentos, bungalows, viviendas uniformes y en general cualquier vivienda ofrecida por motivos vacacionales mediante

contraprestación económica. En todo caso se referirá al alojamiento del piso completo, pero nunca por habitaciones.

Balnearios: Empresas de Aguas Termales, minerales, de manantial, así como los centros de talasoterapia, siempre y cuando dispongan de instalaciones turísticas complementarias.

La balanza turística analiza la situación entre los turistas que ingresaron al país y los que salieron, así como los montos en divisas que recibieron y los que egresaron como producto de los viajes de nacionales hacia el exterior. El saldo de la balanza turística consiste en la diferencia entre ingresos y egresos, siendo favorable si los primeros son mayores a los segundos y desfavorable en caso contrario. La reducida inversión en infraestructura vial en Guatemala es uno de los principales factores que inciden en la posición que ocupa Guatemala en el Índice de Competitividad Turística 2009, dio a conocer la Fundación para el Desarrollo de Guatemala, FUNDESA.<sup>10</sup> Los resultados del Informe Mundial de Competitividad Turística 2009, preparado por el WEF y presentados por FUNDESA, representa un llamado al sector público y privado para trabajar en conjunto para superar los retos en términos de mejoramiento de la infraestructura vial, y con ello contribuir al desarrollo del turismo nacional.

Según el Informe Mundial de Competitividad Turística 2009, las ventajas competitivas de Guatemala, en comparación con los 132 países evaluados, son: el hecho de contar con una política de cielos abiertos, el número de áreas protegidas, bajo nivel de requerimientos de visas y la competitividad en el nivel de precio de los hoteles. Los países Suiza, Austria y Alemania son los tres países con el mayor nivel de competitividad turística a nivel mundial. En Latinoamérica, los 10 países con el mejor desempeño competitivo dentro del sector turismo, según el informe hecho por el WEF, son Costa Rica, Brasil, México, Puerto Rico, Panamá, Chile, Jamaica, Uruguay, Argentina y República Dominicana.

<sup>10</sup> Guatemala 4 de marzo 2009. Los resultados del Informe Mundial de Competitividad Turística 2009, preparado por el WEF y presentados por FUNDESA.

## **CONCLUSIONES**

- En cuanto a los tipos de turismo el emisor son todos aquellos personas que salen temporalmente del país viajando por vacaciones estudios o negocios con el propósito de conocer admirar y aprender las maravillas de los diferentes países del patrimonio natural y cultural mientras que el turismo receptor los diferentes extranjeros visitan nuestro país temporalmente ya sea para invertir y aumentar nuestras divisas o solo como visita, por lo que es importante que haya turismo en Guatemala.
- Generalizando el turismo es la industria del futuro de todos aquellos países en vías de desarrollo que sepan aprovechar al máximo todos sus recursos.
- El sector turístico se caracteriza por tener estructuras principalmente de reducido tamaño de carácter muy familiar (microempresas), que tras un período de crecimiento continuado se enfrentan a tasas de crecimiento más moderadas, a un mercado más competitivo y a unos márgenes empresariales más estrechos. Las empresas de restaurantes y establecimientos de bares y bebidas son las que más aportan al conjunto en cuanto a producción y empleo.
- El turismo es una oportunidad para el desarrollo de Guatemala, sin embargo dado la situación actual en cuanto al cambio de autoridades constante en las instituciones, es decir un deterioro institucional, aunado a la cercanía de las elecciones generales previstas para septiembre del presente año, se prevé que sí pueden incrementarse las cifras actuales del turismo, pero no en los datos esperados y proyectados con anterioridad.

- Finalmente, la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022 (Catorce pilares y ocho ejes) es un componente necesario e imprescindible de cualquier política de incremento de turismo, pero necesita ampliar su cobertura y conocimiento tanto a nivel privado como público.

## **RECOMENDACIONES**

- Se debe velar para que el turista en Guatemala sea recibido de la mejor forma, para ello se debe contemplar mejorar todo lo que respecta a la seguridad en el país, ya que ciertos informes y medios de comunicación destacan que un factor de importancia en la baja de turismo en los últimos años es porque muchos países informan a sus compatriotas que si viajan a Guatemala deben tomar precauciones debido al alto índice de delincuencia que nos afecta, lo que repercute a una baja de ingreso de turistas.
- Las divisas deben ser percibidas por el país, debido a los turistas que nos visitan en año tras año.
- Por la falta de conocimiento en el tipo de cambio referente al dólar y otras monedas, muchas veces no se le da un trato especial al turista. Se debe divulgar la importancia del ingreso de otra moneda en las empresas de Guatemala. Realizar un plan de información que incluya las ventajas de recibir monedas como el dólar y el euro.
- Las divisas percibidas por el país debido a los turistas que nos visitan año tras año, se debe llevar a cabo la utilización adecuada y transparente en la ejecución, sobre todo en la inversión para conservar los mismos lugares turísticos que generan estas ganancias.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT-. Antecedentes Historia del Turismo en Guatemala. Volumen No. 1.- Guatemala, 1996. 120 Págs.
- Cevallos-Lascurain, H; Estudio de prefactibilidad socioeconómico del turismo ecológico en Sian Kaan Quintana Roo SEDUE, México, 1987.
- Cardinales, Pablo, El ecoturismo: hacia un desarrollo sostenible, ponencia presentada en el Seminario Turismo 2020 IESA-CORPOTURISMO, 1998.
- BANGUAT. (años 1994-2013). Serie de comercio exterior clasificado por producto, exportaciones FOB realizadas.
- BANGUAT. (años 2014-2015). Guatemala en Cifras.
- [www.inguat.gob.gt/estadística](http://www.inguat.gob.gt/estadística) Información del año 2010 al 2015 Boletín estadístico de turismo.



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

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

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

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