

revista ECONOMÍA

No. 197

JULIO - SEPTIEMBRE 2013



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

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

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. José Rolando Secaida Morales

Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana

Lic. David Eliézer Castañón Orozco

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

Lic. Leonel Hernández Cardona

Dr. Jorge Murga Armas

Licda. Herlem Isol Reyes López

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

Lic. Carlos Morales López

Lic. Axel Ely Ruch Molina

AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

Br. María Fernanda Arenales González

P.C. Rony de La Cruz Hernández

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Loida Iris Herrera Girón

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

José Luis Alvarado De León

Ana Corina Canel Ich

BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Lic. Carlos Enrique González Torres

MENSAJERO

Carlos Enrique Solís García

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila de Estrada

REVISTA ECONOMÍA

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

AÑO LI

JULIO-SEPTIEMBRE 2013

No. 197

Contenido

Página

Crisis de desempleo por la recesión económica mundial y su incidencia en países en desarrollo.

Lic. Leonel Hernández Cardona

1

La Ciudad de Guatemala: Foco de contaminación para comunidades vecinas.

Lic. Axel Ely Ruch Molina

39

Cambio climático: Implicaciones para Guatemala.

Lic. Carlos Morales López

71

La gestión de la salud pública en Guatemala (La Macrogestión)

Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López

83

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 197 correspondiente al trimestre julio-septiembre del año 2013.

En el primer artículo *“La crisis de desempleo por la recesión económica mundial y su incidencia en países en desarrollo”* el Lic. Leonel Hernández Cardona, define la crisis del desempleo como el nuevo fantasma que recorre el mundo, especialmente en los países desarrollados, los cuales han llevado a la economía mundial a una nueva recesión. El desempleo alcanza índices inimaginables, los desahucios de familias que no pueden pagar la renta de sus viviendas, los recortes de los presupuestos en educación y salud, o la guillotina aplicada a los planes de pensiones de los trabajadores y los programas de bienestar social, son algunos de los elementos que configuran la imagen de una Europa y Estados Unidos asolados por la crisis capitalista y su modelo neoliberal.

Las políticas de ajuste neoliberal implementadas en Europa bajo la presión de la troika: Banco Central Europeo, Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional -FMI-, en nombre de la recuperación económica, no han hecho más que profundizar la crisis, empobrecer a millones de ciudadanos en toda Europa e incrementar las desigualdades sociales. Tratándose de una agresión de alcance continental contra los derechos laborales, sociales y democráticos. Empujados hacia el abismo neoliberal por el dogmatismo ideológico y económico, los pueblos del sur de Europa empiezan a comprender la magnitud real de sus problemas, las causas profundas de la crisis y la estafa de la que están siendo víctimas al trasladar a la sociedad y especialmente a la clase trabajadora el costo de las pérdidas de los bancos y los operadores financieros.

Es evidente que el poder económico ha doblegado al poder político. El mundo actual está gobernado por el poder del dinero y los políticos bailan al son que les tocan. Por lo tanto, no es extraño que la profesión de político carezca de credibilidad y prestigio social. Si hoy estamos en esta grave y desconcertante crisis, no es porque el mundo se haya empobrecido de repente, sino por la cobardía

y la ineptitud de la clase política. Si los Estados abdican de sus funciones, el Poder Económico toma las riendas y nos gobiernan a su conveniencia.

Los partidos políticos ya sólo se representan a sí mismos y los ciudadanos sólo somos para ellos la coartada que justifica su existencia en el ya deteriorado juego democrático. El mundo de la política está falto de personas idóneas, capacitadas y de connotada vocación democrática. Estamos hartos de demagogias, de promesas imposibles y de medias verdades. La complejidad del mundo actual necesita del ejercicio de una Política científica. Ya no sirve la mediocridad; o la política recupera las riendas de la economía o la paz y cohesión social saltarán por los aires”.

Esto redefine el significado actual de la democracia, que se ha convertido de un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, al de gobierno de tontos, para los tontos y por los tontos, o sea en una práctica de la democracia formal, con elecciones falseadas donde los partidos políticos financiados por oligarquías, legitiman a gobiernos emanados de elecciones donde el pueblo sólo es llamado a votar por el abanico de candidatos seleccionados por los diferentes grupos de poder financiero que les interesa poner un gobierno que sea proclive a otorgarles los jugosos negocios que emanan del Estado.

El analista Francisco González Tejera expresa que títeres de la delincuencia financiera, quienes les pagan las elecciones a los gobiernos europeos, a sus pragmáticos líderes, que se comportan exactamente igual que los políticos latinoamericanos cómplices del saqueo neoliberal de la década de 1990. La huelga general de la clase trabajadora decretada el 14 de noviembre de 2012 en España, Portugal, Grecia e Italia, apoyada por 23 países de la Unión Europea, es señal de la crisis que vive el sector laboral en todos los países de Europa, donde la xenofobia ya se hizo presente para perseguir a los inmigrantes.

En el segundo artículo *“La Ciudad de Guatemala: Foco de contaminación para comunidades vecinas”*, el Lic. Axel Ruch Molina, manifiesta que el discurso neoliberal disfrazado de una doctrina de explotación sostenible de los recursos así como su cuidado, propala que se hacen los mejores esfuerzos para evitar el deterioro del medio ambiente, con el fin de elevar las condiciones de vida de las personas y respetar el entorno natural que habitan. Las acciones que realizan los administradores de la cosa pública

en Guatemala, que profesan aquella doctrina, nos presentan otra realidad con sus acciones. En el caso particular que se expone en este ensayo, se devela que la administración municipal de la Ciudad de Guatemala pregona que tiene un plan de desarrollo de la ciudad, con un programa ambiental que está en proceso para evitar la contaminación ambiental del Municipio de Guatemala con plazo al año 2020; pero no controla los efectos nocivos para las poblaciones aledañas a la ciudad, las que sufren gran parte de la polución en esta localidad ya que las pretendidas acciones de manejo de desechos sólidos y aguas servidas no funcionan.

En el tercer artículo, el Lic. Carlos Morales López aborda el tema “*Cambio climático: Implicaciones para Guatemala*” indicando que la evidencia científica sobre Cambio Climático y sus implicaciones para la sociedad es abundante y preocupa a diversos sectores. Preocupa aún más, la indiferencia y poco interés de los países industrializados por disminuir sus verdaderas causas. El Cambio Climático tiene un vínculo estrecho con modelo actual desde inicios de la industrialización y ha llegado a su punto máximo, a tal grado de comprometer la supervivencia de la humanidad y el planeta. Pareciera ser que la disyuntiva de los países pobres está en cómo enfrentarlo, hacia dónde dirigir los esfuerzos institucionales. Mitigación y adaptación al cambio climático son alternativas que la comunidad internacional ha propuesto para minimizar los impactos en la vida de los sectores más empobrecidos del país; por lo que se hace necesario revisar los esfuerzos institucionales, además de los convenios y la legislación que permita que la adaptación y mitigación al Cambio Climático sean viables en Guatemala.

En el artículo cuarto “*La Gestión de la Salud Pública en Guatemala (La Macrogestión)*”, cuya autora es la Licenciada Herlem Isol Reyes López, se señala que hablar de gestión gubernamental en el área de salud, dirige la mirada a una serie de funciones que interactúan con un Estado que financia, diseña, implementa y supervisa las acciones y toma de decisiones. Sin embargo, la fragilidad de la gestión pública de la salud a lo largo de muchos años, hace comprender sus bases históricas y con ellas sus efectos negativos que han marcado las medidas curativas más que preventivas para la protección de la salud individual y colectiva de los guatemaltecos.

Por un lado, los factores internos que involucran los aspectos normativos y administrativos, el capital humano y la tecnología. Por otro, los factores externos que corresponden al entorno político

y socioeconómico que envuelven la gestión de la salud pública en el país, los cuales se convierten en determinantes y condicionantes para el tipo de gestión que desarrolla el ente rector en la materia y para la falta de efectividad de las acciones que se emprenden.

En el estudio se aborda la gestión de la salud pública desde el gobierno central, haciendo un análisis y recorrido sobre los lineamientos de la política gubernamental implementados en el tema de salud pública en el país durante el período de gobierno de Óscar Berger (2004-2008) y Álvaro Colom (2008-2012). Se enfatiza en los principios y valores que guiaron las decisiones tomadas y que en su conjunto orientaron el tipo de gestión pública en su momento. Asimismo, se resaltan los ejes principales de las políticas y la influencia de las reformas en los sistemas de salud recomendados por los organismos internacionales y como su intervención modifica las funciones en la gestión de la salud de un Estado fiduciario para garantizar el derecho humano a la salud de todos los guatemaltecos.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Crisis de desempleo por la recesión económica mundial y su incidencia en países en desarrollo

*Lic. Leonel Hernández Cardona**

INTRODUCCIÓN

La crisis del desempleo es el nuevo fantasma que recorre el mundo, especialmente en los países desarrollados, los cuales han llevado a la economía mundial a una nueva recesión. El desempleo alcanza índices inimaginables, las familias hurgando en la basura en busca de comida, los desahucios de familias que no pueden pagar la renta de sus modestas viviendas, los recortes de los presupuestos de educación y salud, o la guillotina aplicada a los planes de pensiones de los trabajadores y los programas de bienestar social, son algunos de los elementos que configuran la imagen de una Europa y Estados Unidos asolados por la crisis capitalista y su modelo neoliberal.

Las políticas de ajuste neoliberal implementadas en Europa bajo la presión de la troika: Banco Central Europeo, Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional -FMI-, en nombre de la recuperación económica, no han hecho más que profundizar la crisis, empobrecer a millones de ciudadanos en toda Europa e incrementar las desigualdades sociales. Tratándose de una agresión de alcance continental contra los derechos laborales, sociales y democráticos. Empujados hacia el abismo neoliberal por el dogmatismo ideológico y económico, los pueblos del sur de Europa empiezan a comprender la magnitud real de sus problemas, las causas profundas de la crisis y la estafa de la que están siendo víctimas al trasladar a la sociedad y especialmente a la clase trabajadora el costo de las pérdidas de los Bancos y los operadores financieros.

Tal como expresa Pedro Serrano de Valladolid, el “Poder Político ha sido doblegado, y se hace evidente que el poder económico ha doblegado al poder político. El mundo actual está gobernado por

* Economista, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

el poder del dinero y los políticos bailan al son que les tocan. Por lo tanto, no es extraño que la profesión de político carezca de credibilidad y prestigio social. Si hoy estamos en esta grave y desconcertante crisis, no es porque el mundo se haya empobrecido de repente, sino por la cobardía y la ineptitud de la clase política. Que algunos ricos reconozcan públicamente que pagan pocos impuestos es una muestra evidente de la estupidez de quienes nos gobiernan. Si los Estados abdican de sus funciones, los poderes económicos toman las riendas y nos gobiernan a su conveniencia.

Los partidos políticos ya solo se representan a sí mismos, y los ciudadanos solo somos para ellos la coartada que justifica su existencia en el ya deteriorado juego democrático. El mundo de la política está falto de personas capaces y con coraje personal y democrático. Estamos hartos de demagogias, de promesas imposibles y de medias verdades. La complejidad del mundo actual necesita del ejercicio de la Política con mayúsculas. Ya no sirve la mediocridad, o la política recupera las riendas de la economía o la paz y cohesión social saltarán por los aires”.

Esto redefine el significado actual de la democracia, que se ha convertido de un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, al de gobierno de tontos, para los tontos y por los tontos, o sea en una práctica de la democracia formal, con elecciones falseadas donde los partidos políticos financiados por oligarquías, legitiman a gobiernos emanados de elecciones donde el pueblo solo es llamado a votar por el abanico de candidatos seleccionados por los diferentes grupos de poder financiero, que les interesa poner un gobierno que sea proclive a otorgarles los jugosos negocios que emanan del Estado.

El analista Francisco González Tejera expresa que títeres de la delincuencia financiera, quienes les pagan las elecciones a los gobiernos europeos, a sus pragmáticos líderes, que se comportan exactamente igual que los políticos latinoamericanos cómplices del saqueo neoliberal de la década de 1990. La huelga general de la clase trabajadora decretada el 14 de noviembre de 2012 en España, Portugal, Grecia e Italia, apoyada por 23 países de la Unión Europea es señal de la crisis que vive el sector laboral en todos los países de Europa, donde la xenofobia ya se hizo presente para perseguir a los inmigrantes, e incluso ha aparecido en los partidos políticos que libremente proclaman la política de los neonazis. Con todo el malestar europeo todavía no logra trascender, de un modo contundente y radical, los límites del sistema político y de

un orden de cosas que, a todas luces, responde únicamente a los intereses de los más poderosos.

La ocurrencia de una elevada tasa de desempleo es un problema tanto económico como social, pues es un despilfarro de valiosos recursos, así como una fuente de enormes sufrimientos para la población. Los datos del desempleo en los países desarrollados, ponen de manifiesto cómo el empleo se ve claramente afectado durante las épocas de crisis económica. Todo problema que se registre en los países desarrollados respecto al desempleo, afecta directamente a los países en vías de desarrollo como Guatemala, sobre todo cuando este se registra en el país central del que dependen las exportaciones del país periférico.

Todo esto conlleva la tarea de determinar los alcances de la crisis de desempleo en los países desarrollados, la recesión económica que implícitamente produce ese fenómeno que afecta el crecimiento y la demanda externa de los países subdesarrollados como nuestro país, para que se busquen alternativas de política económica que neutralicen los efectos negativos de la crisis del desempleo por la que atraviesa la economía mundial. La crisis del desempleo también afecta a todos aquellos países que reciben remesas de trabajadores que han salido a buscar trabajo en los países desarrollados, porque ante la pobreza y la falta de capacidad de crear empleo en sus países de origen, tienen que arriesgarse a emigrar en busca de nuevos horizontes, pero la crisis también hace que se endurezcan las condiciones de los trabajadores migratorios y las expulsiones de los mismos.

I. El Deterioro de la Economía Mundial

El crecimiento de la economía mundial en 2012 se debilitó considerablemente y se prevé que en los dos próximos años se mantendrá su falta de dinamismo, según el informe de Naciones Unidas “Situación y Perspectivas de la Economía Mundial 2013” (SPEM) del 18 de diciembre de 2012. Se tiene previsto que la economía mundial reporte un crecimiento del 2.2% en el año 2012 y crecerá a razón de 2.4% en 2013 y 3.2% en 2014, lo cual refleja una sustancial reducción respecto al pronóstico emitido por las Naciones Unidas hace seis meses.

Este ritmo de crecimiento está muy lejos de ser suficiente para enfrentar la persistente crisis del empleo en la que se debaten todavía

muchos países. De mantenerse las políticas y las tendencias de crecimiento actuales, posiblemente habrán de transcurrir otros cinco años antes de que Europa y los Estados Unidos puedan recuperarse de las significativas pérdidas en el empleo causadas por la Gran Recesión de 2008-2009, afirma Naciones Unidas en su informe.

En el informe “Tendencias Mundiales del Empleo para 2013”, se deja claro que el resurgimiento de la crisis en 2012 fue patente con una disminución tanto en el crecimiento como en el empleo, aumentando el desempleo en otros 4 millones de personas a lo largo del 2012. El epicentro de la crisis ha estado en las economías avanzadas, que representan la mitad del incremento total de desempleo de 28 millones de personas desde el estallido de la crisis. Pero la pronunciada recaída del empleo en las economías avanzadas además ha tenido repercusiones considerables en los mercados laborales de las economías en desarrollo. Una cuarta parte del incremento de 4 millones de personas en el desempleo mundial durante 2012 tuvo lugar en las economías avanzadas, mientras que tres cuartos en otras regiones, con efectos significativos en Asia Oriental, Asia Meridional y África Subsahariana.

El impacto de la evolución macroeconómica en los mercados laborales es propiciado por la inestable retroalimentación negativa de los hogares, las empresas, los mercados de capital y los presupuestos públicos que han debilitado los mercados de trabajo. Los desequilibrios macroeconómicos han sido transferidos en gran medida a los mercados laborales. En un número de países, los mercados del trabajo debilitados por la vacilante demanda agregada, han sido aún más afectados por los programas de austeridad fiscal, los cuales con frecuencia conllevan recortes en el empleo y en los salarios, con un impacto directo en los mercados laborales.

En el quinto año después de la irrupción de la crisis financiera mundial, el crecimiento mundial ha registrado una desaceleración y el desempleo ha comenzado a aumentar de nuevo, dejando un total acumulado de 197 millones de personas sin empleo en 2012. El número de desempleados en el mundo aumentará 5.1 millones en 2013 y otros 3 millones en 2014.

La razón fundamental para la desaceleración económica mundial es el débil desempeño de las economías desarrolladas, la mayoría

de esas economías particularmente la de Europa, están atrapadas en un círculo vicioso caracterizado por altas tasas de desempleo, fragilidad del sector financiero, mayores riesgos de deuda soberana, austeridad fiscal y bajas tasas de crecimiento. Varias economías europeas, al igual que la zona euro en su conjunto, ya están en recesión, y en esta última siguió aumentando el desempleo hasta llegar a una tasas sin precedentes del 12%. Al mismo tiempo, durante el 2012 la economía de los Estados Unidos se desaceleró sustancialmente y se prevé que en 2013 su crecimiento se mantendrá a un débil nivel del 1.7%. En el Japón siguen reinando condiciones de deflación.

La difícil situación económica en Europa, el Japón y los Estados Unidos se está propagando hacia los países en desarrollo debido a la debilidad de la demanda de sus exportaciones y la mayor inestabilidad en las corrientes de capital y los precios de los productos básicos. Las perspectivas para los dos años venideros serán difíciles, sometidas a grandes incertidumbres y con propensión a riesgos de descenso. La agravación de la crisis de la zona euro, la situación fiscal en los Estados Unidos y una abrupta desaceleración económica en China podrían causar una nueva recesión mundial, y cada uno de esos riesgos podría implicar pérdidas en el producto mundial a razón del 1% al 3%, advierte Rob Vos, experto que preparó el informe de Naciones Unidas.

Los problemas económicos de los países desarrollados están afectando a los países en desarrollo y a las economías en transición a través de una menor demanda de sus exportaciones y mayor volatilidad en los flujos de capital y precios de las materias primas. En algunos países se observan bajos niveles de inversión debido tanto a las restricciones de financiamiento de ciertos sectores como al exceso de capacidad instalada en terceros países.

La combinación de problemas no resueltos del mercado financiero y las reformas financieras que aún no se han puesto en práctica por completo; la transformación de la deuda privada en deuda pública, y la consiguientes cuestiones de sostenibilidad de la deuda soberana; el proceso puesto en marcha de desapalancamiento del sector privado; y una reestructuración mundial y sectorial de las iniciativas activadas por la crisis han frenado el crecimiento de la economía mundial.

Naciones Unidas sostiene en el informe, que los actuales enfoques

de política no bastan para proporcionar el necesario estímulo conducente a la recuperación económica y a superar la crisis del empleo. Aún cuando se ha trabajado en la formulación de políticas, especialmente en la zona euro, la combinación de austeridad fiscal con políticas monetarias expansivas ha arrojado hasta ahora resultados mixtos en cuanto a calmar los mercados financieros, siendo incluso mucho más débiles en cuanto a promover el crecimiento económico y la creación de empleo.

Según Naciones Unidas, es imprescindible cambiar la orientación de las políticas fiscales y centrar la atención ya no en la consolidación a corto plazo, sino en propiciar un fuerte crecimiento económico con sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo. Es necesario evitar una austeridad fiscal prematura y, aunque es necesario lograr una consolidación fiscal, esta debería focalizarse en metas de mediano plazo y no en ajustes de corto plazo. También se recomienda en el informe una mayor coordinación internacional de las políticas monetarias y una aceleración de las reformas al sector financiero, a fin de mitigar la inestabilidad en los tipos de cambio de divisas y en las corrientes de capital, las que involucran significativos riesgos para los países en desarrollo. Expone este organismo internacional, que se hace necesario asegurar una suficiente ayuda al desarrollo que propicie a los países más pobres a acelerar su progreso hacia las metas de reducción de la pobreza y a efectuar inversiones que promuevan un desarrollo sostenible.

Además, la debilidad económica mundial y los mayores riesgos en la situación del empleo en los países en desarrollo generarán una ralentización del avance en materia de reducción de la pobreza y también un menor espacio fiscal para inversiones en educación, salud, sanidad básica y otras áreas críticas que son necesarias para acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto es particularmente relevante para los países menos desarrollados, que son fuertemente vulnerables a variaciones en los precios de las materias primas. Asimismo, los países menos desarrollados están recibiendo menor ayuda oficial al desarrollo, debido a los fuertes planes de austeridad fiscal implementados en los países donantes.

Se observa que la ayuda al desarrollo está disminuyendo, señalándose sobre este particular que la austeridad fiscal en los países donantes no sólo perjudica su propia recuperación económica, sino que además no debería ponerse en práctica a

expensas de las medidas de ayuda a los países más pobres.

La inflación ha disminuido en la mayoría de los países en desarrollo durante el 2012, pero se mantiene persistentemente alta en otros. Hacia el futuro, aumentos anticipados en el precio de los alimentos provocados por sequías en regiones productoras, precios de los combustibles persistentemente altos y restricciones específicas de oferta en algunos países pueden continuar poniendo presión a la inflación en los países en desarrollo durante el 2013.

El crecimiento del comercio mundial se ha desacelerado notablemente por segundo año consecutivo, cayendo desde un crecimiento del 12.6% en 2010 a un 6.4% en el 2011 y a un 3.2% en el año 2012. El débil crecimiento económico mundial, especialmente en Europa y otras economías desarrolladas, es el principal factor que sustenta esta desaceleración. La proyección del escenario base es que el crecimiento del comercio mundial será moderado en 2013, para luego volver cerca de su tasa de crecimiento promedio de largo plazo, en torno a 5% en 2014. A pesar de esto, los países en desarrollo se han mostrado más resistentes a la nueva desaceleración y su importancia en el comercio mundial continúa aumentando, en concordancia con su integración a las cadenas globales de valor.

Situación en Europa:

El rápido enfriamiento de las economías desarrolladas ha sido tanto causa como efecto de la crisis de deuda soberana en la zona euro y de los problemas fiscales en otros países. Los problemas de deuda pública en varios países de Europa empeoraron en 2012 y han acentuado las debilidades del sector bancario. Incluso algunas medidas audaces de los gobiernos de la zona del euro enfocadas a la reestructuración ordenada de la deuda soberana de Grecia han encontrado mayor turbulencia en los mercados financieros como respuesta, incluyendo crecientes preocupaciones sobre la capacidad de pago de algunas de las economías más grandes de la zona euro, como Italia. Las medidas de austeridad fiscal que se han adoptado tenderán a debilitar aún más el crecimiento y las perspectivas de empleo, haciendo el ajuste fiscal y la reparación de los balances del sector financiero aún más difícil.

Varias economías europeas ya están en recesión en el 2012, y en Alemania se ha desacelerado sustancialmente el crecimiento, mientras que en Francia, la economía se está estancando. En 2012,

las autoridades de la zona del euro adoptaron varias iniciativas en materia de política económica, entre ellas el programa de Transacciones monetarias directas y disposiciones que propician una mayor integración fiscal y una coordinación de la supervisión y la reglamentación en materia financiera. No obstante, no hubo ninguna iniciativa sustancial para estimular el crecimiento a corto plazo ni para contrarrestar la crisis cada vez más significativa del creciente desempleo en los mercados laborales.

El escenario base del documento de las Naciones Unidas, prevé que la economía de la zona euro crecerá solamente 0.3% en el año 2013, y para el 2014 el 1.4%, lo que implica una débil recuperación, con respecto a la disminución del 0.5% registrada en 2012. Debido a la dinámica del círculo vicioso en que se encuentran muchas economías europeas, persiste un alto riesgo de situaciones futuras mucho peores que podrían desencadenarse si hubieran mayores recortes fiscales y se demorara la aplicación del programa de Transacciones Monetarias Directas.

En 2012, se mantuvo la tendencia al aumento de la tasa de desempleo en la zona euro, la que llegó a un nivel sin precedentes y superior en más del uno por ciento a la registrada el año anterior. Las peores condiciones son las existentes en España y Grecia, donde más de la cuarta parte de la población en edad activa carece de empleo y donde más de la mitad de los jóvenes están desempleados. Solo en pocas economías, como Alemania, Austria, Luxemburgo y los Países Bajos, hay tasas de desempleo más bajas, alrededor del 5%. En 2012, las tasas de desempleo en Europa central y en Europa oriental también aumentaron, aunque levemente, como resultado de la austeridad fiscal y la desaceleración económica de la zona euro.

Situación en Estados Unidos:

En 2012 se reportó un notable debilitamiento en los Estados Unidos y las perspectivas para 2013 y 2014 son de crecimiento muy lento. Un aspecto positivo es que el sector de la vivienda muestra signos incipientes de recuperación, y se prevé que la serie de medidas de expansión monetaria recientemente adoptadas por la Reserva Federal han de promover la recuperación.

La tasa de desempleo permaneció por encima del 8% durante la mayor parte de 2012, pero a partir de septiembre se redujo a

un nivel algo menor. No obstante, la tasa de participación laboral alcanzó un nivel bajo sin precedentes, mientras que la proporción de desempleo de larga duración llegó a niveles históricamente altos de 40.6% (desempleo durante seis meses o más), y al 31.4% (desempleo de un año o más).

La persistente incertidumbre acerca de la situación fiscal sigue frenando las inversiones empresariales, y se prevé que persistirá la debilidad de la demanda interna. Se prevé también que el crecimiento del PIB en los Estados Unidos se ha de desacelerar hasta el 1.7% en 2013, en comparación con el ritmo ya anémico de 2.1% registrado en 2012. Persiste un alto riesgo de que la situación futura sea incluso más desfavorable, a raíz de la fuerte incertidumbre de su situación fiscal, así como de las repercusiones de una intensificación de la crisis en la zona del euro y una posible desaceleración de la economía China, todo ello sumado a un mayor debilitamiento de otras economías importantes.

Un proceso de acentuar la austeridad fiscal arrastraría a la economía de Estados Unidos a la recesión, la disputa política sobre el presupuesto en los Estados Unidos también podría deteriorarse al punto de perjudicar el crecimiento económico si concluye en una austeridad fiscal con efecto inmediato. Esto elevaría el desempleo a nuevos récords, deprimiría aún más el nivel de confianza por parte de los hogares y las empresas, y exacerbaría las tensiones en el sector hipotecario, dando lugar a más liquidaciones, todo lo cual a su vez repercutiría en un mayor peligro para el sector bancario de Estados Unidos. Consecuentemente, la economía de Estados Unidos podría caer en otra recesión. La Reserva Federal ha respondido mediante la adopción de medidas monetarias más agresivas, por ejemplo, a través de las rondas de flexibilización cuantitativa “quantitative easing”, como la que está en vigor, que consiste en inyectar 85,000 millones de dólares mensuales a la economía; pero en una economía deprimida con agentes altamente adversos al riesgo, tales respuestas son mucho menos eficaces para impulsar el crecimiento económico.

La economía de Estados Unidos también padece de tasas de desempleo altas y persistentes, del tambaleo de la confianza de los consumidores y de las expectativas empresariales, así como de la continua fragilidad del sector financiero. La Unión Europea y Estados Unidos de América equivalen a las dos economías más grandes del mundo, y están intrínsecamente entrelazadas. Sus

problemas se pueden transmitir fácilmente de una a otra y dar lugar a otra recesión mundial. Los países en desarrollo, que se habían recuperado fuertemente de la recesión mundial de 2009, se verían afectados a través de sus vínculos comerciales y financieros.

La Situación del Japón:

De conformidad con los pronósticos de las Naciones Unidas, el PIB del Japón tendrá un crecimiento del 0.6% en el 2013 y 0.8% en 2014, mientras que en 2012 su crecimiento fue del 1.5%. En el 2012, el crecimiento económico fue superior al del año anterior, debidos principalmente a los trabajos de reconstrucción y recuperación tras el desastre causado por el terremoto en 2011. El Gobierno japonés adoptó medidas adicionales para estimular el consumo privado. Las exportaciones estuvieron sometidas a fuertes factores adversos debido a la desaceleración de la demanda mundial y la apreciación del Yen. En el Informe sobre la Situación y Perspectivas de la Economía Mundial de Naciones Unidas, se prevé que la economía del Japón ha de perder impulso debido a la gradual expiración de los incentivos al consumo privado y a nuevas medidas, entre ellas, el aumento del impuesto al consumo, la reducción de las prestaciones de pensiones y los recortes en el gasto gubernamental.

Situación de América Latina y el Caribe:

El informe de Naciones Unidas indica que en 2012 se desaceleró pronunciadamente el crecimiento del PIB en la región, debido a la más débil demanda de exportaciones y a la baja de los precios de los productos no alimentarios en las exportaciones. Para el 2013 se espera una moderada aceleración en el crecimiento, sin embargo muy sujeto a los significativos riesgos existentes en la economía mundial. Para la región en su conjunto, se estima un crecimiento del PIB del 3.9% para 2013, en comparación con el 3.1% en el 2012.

II. La Crisis Mundial del Empleo

El alto desempleo es un gran obstáculo para la recuperación económica mundial, la persistencia de un alto nivel de desempleo sigue siendo el talón de Aquiles de la recuperación económica en los países más desarrollados, siendo la situación de Europa la más

apremiante. La tasa de desempleo continuó en ascenso en 2012, alcanzando un record de casi el 12% en la zona euro, con más de un punto porcentual durante el último año. La tasa de desempleo promedio de 8.6% en los países desarrollados en 2011 se ubica aún muy por encima del nivel anterior a la crisis que reportaba 5.8% en el año 2007. En muchas economías desarrolladas la situación actual es peor que la reflejada en las tasas oficiales de desempleo. En los Estados Unidos, por ejemplo, las tasas de participación han estado en disminución constante desde el inicio de la crisis. Cada vez más trabajadores sin empleo por un período prolongado han ido dejando de buscar trabajo, lo que los excluye de las estadísticas de fuerza laboral. Alrededor de 29% de los desempleados en los Estados Unidos han estado sin trabajo durante más de un año, muy por encima del 10% que había en 2007. La duración prolongada del desempleo tiende a tener importantes y duraderos efectos perjudiciales tanto en los individuos que han perdido sus empleos como en la economía en general. Las habilidades de los trabajadores desempleados se deterioran en proporción a la duración del desempleo, probablemente provocando una disminución de los ingresos de aquellos que eventualmente encuentren nuevos puestos de trabajo. Pero a nivel agregado, cuando mayor es la proporción de trabajadores atrapados en el desempleo prolongado, mayor será el impacto negativo en la productividad de la economía en el mediano y largo plazo.

En otro contexto, la tasa media de desempleo en la zona euro subió una décima en enero de 2013 con respecto al mes precedente y alcanzó el nuevo máximo histórico del 11.9%, informó la Oficina Comunitaria de Estadística –Eurostat–; mientras en el conjunto de la Unión Europea, el indicador también creció una décima y se situó en la cifra récord del 10.8%. En enero había en la Unión Europea 26.2 millones de desempleados, de los cuales correspondían a la zona euro 19 millones. Esto supone un incremento de 1.89 millones de personas en el conjunto de los veintisiete países de la Unión Europea, y de 1.9 millones en los diecisiete países de la zona euro, según las estimaciones de Eurostat. En términos interanuales, la tasa aumentó en 19 Estados miembros de la Unión Europea, disminuyó en 7 y permaneció únicamente estable en Dinamarca.

Las mayores tasas se observaron en Grecia con 27%, España 26.2% y Portugal con el 17.6%, en cambio las más bajas fueron las de Austria con 4.9%, Alemania y Luxemburgo con el 5.3%. Los aumentos más significativos, según Eurostat, se observaron en

Grecia que se elevaron del 20.8% al 27% entre noviembre de 2011 y el 2012; Chipre del 9.9% al 14.7%, Portugal del 14.7% al 17.6% y España del 23.6% al 26.2%.

Las tasas más altas de desempleo juvenil se registraron en Grecia con el 59.4%, España un 55.5% e Italia con un 38.7%, frente a las más bajas de Alemania con el 7.9%, Austria el 9.9% y Holanda con el 10.3%.

Por sexos y en términos interanuales, el paro masculino de la zona euro aumentó 1.2% situándose hasta el 11.8%, y en los veintisiete de la Unión Europea subió ocho décimas, hasta el 10.8%. El desempleo femenino creció 1.1% alcanzando el 12.1% en la zona del euro, y en toda la Unión Europea se incrementó siete décimas alcanzando el 10.9%.

La tasa de paro entre los menores de 25 años se situó en enero de 2013 en el 24.2% en la zona euro y en el 23.6% en la Unión Europea, lo que supone aumentos de 2.3% y el 1.2% respectivamente. El número de jóvenes desempleados asciende a 5.73 millones en toda la Unión Europea, 264,000 más que un año antes, de ellos 3.64 millones pertenecen a la zona euro, 295,000 más que el año anterior, según la oficina comunitaria de estadística.

Aún en períodos de actividad normal, las tasas de desempleo entre los jóvenes, personas de 15 a 24 años de edad, tienden a ser más altas que en otras cohortes de la fuerza laboral, pero la crisis financiera mundial y la recesión global subsecuente han aumentado esta brecha de manera desproporcionada.

En 2011, 74.8 millones de jóvenes estaban desempleados, 4 millones más que en 2007. La tasa de desempleo juvenil mundial, del 12.7% sigue situada uno por ciento por encima del nivel anterior a la crisis. A escala mundial, los jóvenes tienen casi tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. En vista de estas circunstancias, no sorprende el aumento del malestar social en muchos países y regiones del mundo. Según la OIT, la mala suerte de esta generación que ingresa al mercado laboral en los años de la Gran Recesión no sólo produce la actual sensación de malestar provocada por el desempleo, subempleo y la tensión de riesgos sociales asociadas con la falta de trabajo y la inactividad prolongada, sino que además podría tener otras consecuencias a largo plazo en términos de salarios más bajos en

el futuro y desconfianza en el sistema político y económico.

Al despuntar el 2012 el mundo se encuentra ante una dura realidad; actualmente, uno de cada tres miembros de la fuerza de trabajo está desempleado o es pobre. Es decir que de una fuerza de trabajo de 3,300 millones de integrantes, 200 millones están desempleados, y otros 900 millones viven con su familia con ingresos inferiores al umbral de la pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos por día. De hecho, dado que estas estimaciones sobre la pobreza no incluyen a los pobres de las economías desarrolladas, las cifras no reflejan la verdadera magnitud del déficit de trabajo decente, según el último informe de la OIT sobre “Las Tendencias Mundiales del Empleo 2012”.

Si persisten las actuales tendencias económicas y laborales, se corre el riesgo de que el déficit aumente. Según las previsiones de la OIT, en los próximos 10 años se incorporarán 400 millones de personas a la fuerza de trabajo. A resultas de ello, además del reto de aumentar la productividad de la mano de obra en los países en desarrollo para sacar de la pobreza a los 900 millones de trabajadores pobres del mundo, se necesitan 400 millones de nuevos puestos de trabajo, sólo para evitar un nuevo incremento del desempleo mundial.

Por cuarto año consecutivo, los niveles de desempleo en el mundo continuaron siendo elevados en 2011: hubo más de 197 millones de desempleados en el mundo, cifra que no registró cambios respecto al año precedente, e incluso superior en 27 millones a la de 2007. La cantidad de desempleados en el mundo creció 5.8 millones en 2008, para luego trepar meteóricamente en más de 21 millones en 2009, un aumento de la tasa que varió del 5.5% al 6.2%. El desempleo en el mundo permanece sin cambios a una tasa de alrededor del 6%, a pesar del rápido crecimiento económico del 5.1% en el 2010 y del 4% en 2011. La tasa de referencia no revela cambios en la tasa de desempleo en el mundo, la cual añadiría otros 3 millones de desempleados en el mundo, hasta alcanzar un total de 200 millones de desempleados en 2012.

Los riesgos de desaceleración de la actividad económica han aumentado considerablemente desde mediados de 2011; así se puede prever un crecimiento mundial cercano al 2% en 2012. Los riesgos más significativos son los siguientes: la sostenibilidad de las deudas soberanas débiles y la exposición de los bancos en varias economías avanzadas, que podrían causar un efecto de contagio;

en países como los Estados Unidos, el Japón y en muchos países de la eurozona, las políticas no tienen la solidez suficiente para abordar los efectos de la crisis, todo lo cual agrava el problema del desempleo mundial.

La economía mundial ha reducido drásticamente su capacidad para crear nuevos empleos y la cantidad de trabajadores en el mundo no cesa de aumentar, aunque el ritmo del aumento se ha ralentizado en los últimos años. Tras un crecimiento anual promedio en el empleo mundial de 52 millones de trabajadores entre 2004-2007, el aumento del empleo disminuyó abruptamente a una media de sólo 33 millones durante los años de la crisis de 2008-2011. En 2008, se alcanzó una cifra récord de sólo 14.2 millones, el nivel más bajo de crecimiento del empleo mundial jamás observado.

El estancamiento en la creación de empleo se ve más claramente al analizar la relación empleo-población. La relación empleo-población constituye la proporción de la población en edad activa (de 15 años y más) en el empleo, y proporciona un panorama de la capacidad de creación de empleo de las economías. A escala mundial, la relación empleo-población cayó en picada durante la crisis, pasando del 61.2% en 2007 al 60.2% en 2010. Se trata de la mayor caída registrada desde 1991.

III. La Política Fiscal Rígida y el Desempleo

Las políticas fiscales excesivamente rígidas tienen efectos negativos sobre la demanda agregada y el desempleo, antes del reciente retorno a unas condiciones de crisis, la mayor parte de los gobiernos del mundo adoptaron una postura política más restrictiva, con la idea de controlar los acontecimientos relacionados con la deuda pública. Sin embargo, la forma descoordinada en que se ha ejecutado el ajuste fiscal, ha derivado en una postura excesivamente rígida respecto de las posiciones presupuestarias, al menos desde un punto de vista mundial. De hecho, pese a que los déficits presupuestarios siguen siendo elevados, en particular en las economías desarrolladas, la mayor parte de los déficits presupuestarios se deben a la reducción de los ingresos tributarios, más que a gastos adicionales relacionados con las medidas de estímulo fiscal. Además, la situación de la deuda soberana ha empeorado sustancialmente tras la transferencia de la deuda privada del sector bancario a la deuda pública, pues los gobiernos

trataron de atajar una crisis bancaria a gran escala al comienzo de la crisis financiera. Para tranquilizar la creciente preocupación sobre la sostenibilidad de las posiciones presupuestarias de los gobiernos y las crecientes tasas de riesgo de la deuda soberana, muchos países han comenzado a poner en práctica recortes sustanciales del gasto público, que probablemente deprimirán más la actividad, provocando una espiral descendente que empeorará el crecimiento económica, el desempleo y perjudicaría a los balances públicos.

A continuación se detallan las medidas de austeridad fiscal puestas en vigor en los principales países:

Alemania: Consolidación anual de 25,000 millones de euros en concepto de impuestos adicionales: bancos, tráfico aéreo y energía nuclear con un total aproximado de 8,000 millones de euros; recortes del gasto en las políticas de seguridad social y del mercado de trabajo un total aproximado de 8,000 millones de euros; recortes del gasto militar y administrativo un total aproximado de 5,000 millones de euros.

España: Supresión de 13,000 puestos de trabajo en el sector público y recortes del 5% del salario de los funcionarios públicos y del 15% en el salario de Ministros y Alcaldes; creación de un nuevo impuesto sobre la renta; recortes de las prestaciones por recién nacido; reducción de la inversión pública en 6,000 millones de euros; recortes de las pensiones públicas; ventas de activos del sector público; la tercera parte de las empresas públicas serán cerradas o vendidas.

Estados Unidos: La ley de control presupuestario promulgada en agosto de 2011, dará lugar a una reducción global del gasto público equivalente a US\$. 1.88 billones, en el período de 2012-2021; habrá recortes en defensa, educación, parques nacionales, ayuda para la vivienda a personas de bajos ingresos e investigación médica, entre otros.

Francia: Recortes en las pensiones públicas, la atención de salud y la administración pública; aumento de la edad de jubilación de 60 a 62 años para 2017; aumento del impuesto sobre el capital; aumento del 1% sobre la tasa del tramo máximo del impuesto sobre la renta.

Grecia: Escala tributaria única y eliminación de las exenciones fiscales; aumento de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria;

impuestos especiales más elevados sobre los cigarrillos y el alcohol; impuestos más elevados sobre los teléfonos móviles y el combustible; impuesto sobre las empresas muy rentables y sobre los bienes raíces de gran valor; diez por ciento de reducción en el gasto gubernamental general en prestaciones ligadas a los salarios; congelación en la contratación en el sector público en 2010; sustitución parcial de funcionarios públicos que se jubilan; reducción de los costos de funcionamiento; reducciones significativas del número de las comisiones especiales del sector público y de las subvenciones a los fondos de pensiones; fusión y drástica reducción del número de entidades y órganos públicos vinculados con las autoridades locales; despido de alrededor del 25% de trabajadores de la administración pública y reducción del salario del resto de trabajadores en un 30%; incremento al impuesto del IVA; fusiones de escuelas, hospitales y cuarteles militares, para reducir el gasto; privatizaciones de la compañía del agua, la refinería estatal, aeropuertos y autopistas; venta o usufructo de 70 de las islas griegas; privatización de los juegos de azar, la caja postal y los puertos de Salónica y Pireo.

Irlanda: Aumentos de impuestos y recorte de gastos en los salarios públicos, en las prestaciones de bienestar social.

Italia: Congelación en la contratación y los salarios en el sector público; recorte del gasto en sanidad; fortalecimiento en la lucha contra la evasión fiscal; reducción de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y regionales.

Japón: Revisión de las previsiones de gastos para congelar el deterioro del saldo primario; limitación de la emisión de deuda soberana en 2012 a los niveles de 2011.

Portugal: Reducción de la contratación y de los salarios en el sector público, con reducción del 15% de los puestos en los servicios del gobierno central y de gestión en comparación con 2010; incremento del IVA y de los impuestos sobre las rentas elevadas; congelación de las pensiones, excepto de las más bajas, y cotización especial sobre las pensiones superiores a 1,500 euros; reforma del sistema de prestaciones de desempleo.

Reino Unido: Medidas de emergencia; supresión del fondo fiduciario a favor de la infancia y recortes en los programas de empleo; congelación de la contratación en la administración pública: Una cuarta parte del aumento de la recaudación provendrá de

aumentos fiscales: aumento del IVA.

Medidas similares de austeridad fiscal también se han puesto en vigor en Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estonia, Hungría, India, Indonesia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Rumania, Federación Rusa y Turquía.

Los déficits fiscales en gran medida pueden explicarse por la caída de la recaudación fiscal asociada a la contracción de la economía, o a la desaceleración del crecimiento económico. Además, una importante contribución al incremento de los gastos públicos guarda relación con las sustanciales medidas de apoyo al sector financiero, adoptadas al iniciarse la crisis, en particular, en algunos países europeos y esta ayuda al sector financiero ha debilitado la situación fiscal.

Dado que la crisis había comenzado en el ámbito financiero, en las economías más avanzadas, el destinatario de estos programas de apoyo fue el sector bancario; en algunos casos, llegó a destinarse el 90% del gasto público adicional al rescate de bancos y la compra de activos financieros en peligro. En un estudio de la OIT y el Banco Mundial, se revela que gran parte del presupuesto total del gasto público adicional, que ascendía a 2.4 billones de dólares de los Estados Unidos en los años de crisis, correspondía a los países de renta elevada, cuya proporción era de 1.9 billones de dólares de los Estados Unidos, mientras que los países de renta media y renta baja ascendía a 520,000 millones de dólares.

Del presupuesto sectorial de US\$. 1.9 de los países de renta elevada, 1.2 billones, casi dos tercios, se destinaban al sector financiero. Este rescate financiero eclipsó a todos los demás sectores destinatarios de ayuda en los países de renta elevada y su cuantía superaba ampliamente a la del gasto en salud (8%), educación e infraestructura 5%, respectivamente.

Los rescates, a menudo incondicionales, del sector financiero en las economías desarrolladas han agravado los problemas de la deuda soberana, en particular en la eurozona y ello tuvo repercusiones significativas sobre la economía mundial y en la ocupación. De hecho, al adquirir activos en peligro y permitir que, para poder realizar sus actividades financieras los bancos se beneficiarán a gran escala de acceso directo al crédito del banco central, los formuladores de políticas los aliviaron de sus limitaciones de liquidez para evitar una crisis masiva de los mismos. Al mismo

tiempo, se reforzaron los incentivos para que los bancos privados compraran importantes cuantías de deuda soberana, pues las garantías públicas aliviaban los requisitos respecto de ese capital, y el rendimiento de los bonos soberanos se disparó. A resultas de ello, en el punto máximo de la crisis financiera, los bancos (que dependían de esas garantías) comenzaron a comprar deuda soberana de los países de la eurozona, previendo utilizar esos activos para obtener liquidez a través del banco central. El consiguiente cambio en la composición de los activos de los bancos no sólo ha debitado más al sector bancario de algunas economías avanzadas, sino que también ha puesto en una situación de riesgo desproporcionado a los gobiernos, y ello ha hecho reaparecer las condiciones de crisis.

Si bien el hecho de que la crisis se originara en el sector financiero explica el sesgo de las economías avanzadas, al ayudar a ese sector, la opción de rescatar a los bancos sin que mediara exigencia compensatoria alguna sigue siendo una cuestión de gran debate público. Ahora que muchos gobiernos de las economías desarrolladas corren el riesgo de otra recesión, sus reservas para ayudar a la economía real son limitadas. Al mismo tiempo, si en la coyuntura actual se somete a mucha presión al sector bancario, haciéndole asumir parte de los costos de saneamiento, por ejemplo, mediante un impuesto a las transacciones financieras, se corre el riesgo de perjudicar más a la economía.

Los orígenes de la crisis en el sector financiero repercuten sobre la creación de empleo. Después de las crisis bancarias como la actual, más puestos de trabajo son destruidos y la cantidad de empleos creados es inferior ya que la asignación errónea de los recursos y la inversión excesiva precisan de tiempo para ser corregidas. En las economías avanzadas, las tasas de destrucción de empleo aumentaron de nuevo tras una breve pausa en 2010, lo cual indica que probablemente habrá una nueva reestructuración del empleo antes de que pueda esperarse un repunte más consistente en los mercados laborales.

IV Otros Factores que inciden en el Desempleo

De conformidad con la Situación y Perspectivas de la Economía Mundial de Naciones Unidas del 2013, los precios de las materias primas continúan volátiles, para muchas de ellas el alto precio alcanzado en 2011 se extendió al año siguiente pero con altos niveles de volatilidad. De hecho, durante el primer trimestre

de 2012 los precios tuvieron una fuerte alza, luego de que las operaciones de refinanciamiento de largo plazo del Banco Central Europeo alimentaran percepciones infundadas de una rápida recuperación económica, mientras que la mayoría de los precios se redujeron moderadamente en el segundo trimestre. Sin embargo, los precios de los alimentos y combustibles se mantuvieron elevados en el tercer trimestre, debido a condiciones climáticas adversas en muchos países y nuevas tensiones en el Medio Oriente. Por el contrario, el sombrío panorama de la economía mundial deprimió más el precio de los minerales y metales. Hacia el futuro, los exportadores de materias primas, que se han beneficiado de mejores términos de intercambio en los últimos años, continuarán expuestos a las presiones hacia la baja en los precios de esos productos. Los precios de los alimentos, se espera se reduzcan moderadamente debido a la desaceleración de la demanda mundial y asumiendo condiciones climáticas favorables. Todo esto incide en la ocupación en los países en desarrollo.

Desde la crisis, los flujos internacionales de capital privado hacia los países emergentes y en vías de desarrollo se han mantenido extremadamente volátiles, luego de que apareciera cierta estabilidad en los mercados financieros y de divisas durante los primeros meses del 2012, en los siguientes meses se desencadenaron nuevas inestabilidades, en parte asociados a los temores de los inversionistas respecto a la sustentabilidad de las finanzas públicas en Europa, generando una huída hacia inversiones seguras. Asimismo, muchos bancos europeos continuaron enfrentando presiones hacia un mayor desapalancamiento en sus balances, lo que se tradujo en reducciones de los préstamos hacia los países en desarrollo y en transición, lo cual produjo signos de desaceleración económica en Brasil, China e India, en tanto se redujeron los flujos hacia esos países, en consecuencia los demás países en desarrollo se ven contagiados en forma negativa por esas circunstancias.

Fragilidades existentes en el sistema financiero internacional están influyendo negativamente en la financiación para el desarrollo. La desigual recuperación global, el riesgo de la crisis de deuda soberana en países de Europa y una agudización de los problemas de liquidez en el mercado interbancario europeo han aumentado la aversión al riesgo y han dado lugar a una mayor volatilidad en los flujos de capital privado. Al mismo tiempo, la asistencia oficial al desarrollo y otros mecanismos oficiales de financiamiento han sido menoscabados por la mayor austeridad fiscal y los problemas de la deuda soberana en los países desarrollados.

Afrontar la volatilidad macroeconómica inducida por los flujos financieros de capital representa un desafío para la implementación de la política económica en países emergentes y en desarrollo. Las inyecciones de capital que exceden a la capacidad de absorción de una economía, o que son de naturaleza altamente especulativa, pueden dar lugar a saltos bruscos del tipo de cambio, inflación, auges crediticios y burbujas de precios de otros activos. Más importante aún, los flujos volátiles de capital conllevan riesgos para la estabilidad financiera y económica, con la amenaza de interrupciones súbitas y retiros de capital internacional a causa del temor al riesgo, podría exacerbar crisis financieras. Algunos países han respondido a estos ciclos de auge y caída de flujos de capital con la acumulación de reservas internacionales como una medida de autodefensa. En el 2011 los países en desarrollo han añadido una cifra estimada de 1.1 billón de dólares a su stock de reservas internacionales, las que suman más de US\$ 7 billones. Sin embargo, la gran mayoría de las reservas están invertidas en bonos del Tesoro de Estados Unidos y otros activos de deuda pública de bajo rendimiento, contribuyendo así al aumento de desequilibrios mundiales. La acumulación de reservas de parte de los países en desarrollo conlleva una transferencia de recursos financieros de los países en desarrollo a los países desarrollados. Se estima que los países en desarrollo en su conjunto, han transferido aproximadamente US\$ 1 Billón, a los países desarrollados en el 2011. Aparte de lo que representa dicha transferencia como tal, la acumulación de reservas conlleva un coste de oportunidad asociado con la pérdida de inversiones para los países en desarrollo.

El mayor nivel de reservas en monedas de los principales países desarrollados sobrepasa los flujos de capital, dando como resultado que los países en desarrollo y en transición continúan realizando transferencias netas de recursos financieros a los países desarrollados. En 2012 estos flujos de salida de capital totalizaron aproximadamente 845 mil millones de dólares, un poco menor que al año anterior.

Asimismo, los flujos de ayuda al desarrollo se encuentran por debajo de los compromisos adquiridos. Los flujos neto de ayuda oficial al desarrollo por parte de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, alcanzó 133.5 mil millones de dólares en 2011, pero en términos reales esto representa una caída del 3%, aumentando la brecha respecto a las metas acordadas internacionalmente de 167 mil millones de dólares. Por su parte, la

Ayuda Programable de País -APP-, un subconjunto fundamental de ayuda que incluye programas y proyectos, se incrementó en cerca del 6% en el 2012, lo cual es debido a que se espera un incremento en los préstamos blandos de las agencias multilaterales que se han beneficiado de reposiciones de fondos previos. Sin embargo, se espera que el APP se paralice desde 2013-2015, lo que refleja el impacto rezagado de la crisis económica mundial y en particular las respuestas en materia de política fiscal en los presupuestos de ayuda de parte de los países donantes. La entrega global de ayuda cayó por debajo de los montos prometidos por el Grupo de los Ocho (G-8) en la Cumbre de Gleneagles del 2005.

También el contagio de la crisis de la deuda soberana podría desencadenar una crisis crediticia en todo el mundo. Las recientes medidas adicionales previstas en Europa, pueden no ser lo suficientemente eficaces como para resolver la crisis de deuda soberana en la región, lo cual puede dar lugar a un proceso caótico de contagio en un buen número de países, causando estragos en la economía de la región y más allá. Los esfuerzos para resolver la crisis de deuda soberana en Europa, no llegaron a apaciguar el nerviosismo de los mercados financieros, lo que se ha manifestado en el alza de los costos de financiamiento de nuevas emisiones de deuda pública, habiendo alcanzado un nivel más alto desde que se adoptó el euro. Un contagio de la crisis de deuda soberana hacia las economías grandes provocaría, sin duda alguna, una crisis crediticia mundial y el desplome de los mercados financieros, en un escenario reminiscente como el de septiembre de 2008 cuando colapsó Lehman Brothers Holdings Inc. Un desplome del sistema financiero en dichas circunstancias desencadenaría una recesión profunda, no sólo en las economías en crisis de deuda soberana, sino también en todas las otras grandes economías de la zona euro, probablemente con una intensidad similar a la de finales de 2008 y principios de 2009.

Especialmente en Europa y Estados Unidos, el fracaso de los políticos al hacer frente a la crisis del empleo y evitar que los problemas de deuda pública y de fragilidad del sector financiero se acrecienten, representa el riesgo más crítico para las perspectivas de la economía mundial en 2013, siendo su clara manifestación la posibilidad inminente de una nueva recesión global.

Las economías desarrolladas se encuentran al borde de una espiral descendente impulsada por cuatro factores de debilidad que se refuerzan mutuamente: crisis de deuda pública, sectores bancarios

frágiles, débil demanda agregada asociada con altas tasas de desempleo, y parálisis política causada por entramados políticos y deficiencias institucionales. Estas debilidades son ya un hecho, pero un mayor deterioro en una de ellas podría desencadenar un círculo vicioso que conduzca a una grave turbulencia financiera y una recesión económica. Esto también puede afectar seriamente a los mercados emergentes y otros países en desarrollo a través de canales comerciales y financieros, de lo cual no es una excepción Guatemala.

La crisis económica de la zona euro continúa empeorando y genera aún más perjuicios, la austeridad fiscal como respuesta está exacerbando la desaceleración y elevando los ratios de deuda, y por lo tanto generando nuevos recortes presupuestarios y mayores niveles de desempleo. En dicho escenario, las proyecciones a través del modelo de predicción de la economía mundial de las Naciones Unidas sugieren que la zona euro podría sufrir pérdidas adicionales del PIB de más del 3% durante el 2013-2015, mientras que el producto mundial tendría una pérdida de más del 1%.

La Comisión Europea en informe publicado el 3 de mayo del 2013, confirma que según sus nuevas evaluaciones, Francia, España, Italia y Holanda, cuatro de las cinco economías más grandes de la Zona Euro, estarán en recesión durante el 2013, solo Alemania la mayor economía del bloque, logra exhibir crecimiento. También revela que la economía de esta zona se contraerá más que lo previsto y el déficit presupuestario se reducirá más lentamente.

En vista de la prolongada recesión, tenemos que hacer lo que sea necesario para superar la crisis del desempleo en Europa, y explicó que la combinación de políticas de la Unión Europea se centra en el crecimiento sostenible y la creación de empleo. La consolidación fiscal continúa, pero su ritmo se ralentiza y al mismo tiempo, las reformas estructurales deben intensificarse para desbloquear el crecimiento de Europa, sostuvo Olli Rehn, Comisario de Asuntos Monetarios y Económicos de la Unión Europea.

La Comisión Europea afirmó que la economía de la zona euro se contraerá en un 0.4% en el 2013 y crecerá un 1.2% en el 2014, revisando a la baja sus proyecciones de febrero pasado donde se había pronosticado una recesión del 0.3% y un crecimiento de un 1.4% respectivamente.

Cada vez es más evidente que las políticas de austeridad en

Europa han sido un fracaso, lo cual se deduce de las afirmaciones del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso; del nuevo Primer Ministro de Italia, Enrico Letta; del resultado económico obtenido por los Gobiernos de Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España; de los documentos secretos del Partido Socialista francés; de los más de seis millones de desempleados de España y hasta lo manifestado por la oposición alemana. La cuestión va más allá de la polémica sobre la estrategia económica. Hay coincidencia en que la crisis económica ha engendrado una crisis política y las elecciones de febrero de 2013 en Italia han marcado un punto del no retorno. La contundente derrota del candidato de la austeridad, Mario Monti fue una señal del agotamiento político y social con los planes de ajuste derivados de la austeridad fiscal.

El Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, ha afirmado que se necesita una política correcta que tenga al mismo tiempo aceptación social y política, pretendiendo disfrazar en forma diplomática el fracaso de la austeridad fiscal. Asimismo, el nuevo Primer Ministro del Gobierno italiano, Enrico Letta, se comprometió a dar marcha atrás con la austeridad en su primer discurso ante el Parlamento afirmando que Italia se está muriendo con la aplicación de las políticas de austeridad fiscal y lo que se necesita es la implementación de políticas de crecimiento económico.

Simón Tilford, del Centro para la Reforma Europea, con sede en Londres, coincide en que el consenso es casi unánime; la idea de que la austeridad iba a allanar el camino del crecimiento por medio del retorno de la confianza de los mercados no ha funcionado y el resultado está a la vista. Los datos son incuestionables, el desempleo ha superado el 27 % en España y Grecia, es record en Portugal y Francia, y suma 19 millones en los diecisiete países de la eurozona, seis millones más que en 2007, alcanzando un nivel del 12% del desempleo en la referida zona. El impacto de la austeridad también se hace evidente en el consumo que cayó en más de 220,000 millones de euros desde el estallido de la crisis financiera del 2008.

La crisis está forzando un silencioso retroceso de los planes de ajuste y recientemente los Ministros de Finanzas europeos han otorgado a Irlanda y Portugal 7 años más para pagar el rescate que recibieron de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, la troika fatídica. Por su parte, Grecia, España y Portugal, ganaron una extensión de los plazos

para bajar su déficit fiscal al 3% del PIB como lo estipula el Tratado de Maastricht. Olli Rehn, Comisario de Finanzas de la Unión Europea, expresó que la Unión Europea está escuchando los reclamos de la sociedad, se está consciente de los altos niveles de desempleo y la falta de crecimiento, por lo cual se está moderando el ritmo de consolidación fiscal. Por otro lado, el nivel promedio de deuda pública alcanzó un 90% del PIB, y eso tiene un impacto sobre el crecimiento económico. La realidad de estos argumentos es que se han dado cuenta que los pueblos que han sufrido los ajustes derivados de la austeridad fiscal, están a punto de una confrontación social, porque la clase trabajadora a perdido todos los beneficios que le otorgaba el Estado de Bienestar, y el empobrecimiento generado no augura nada bueno para la Unión Europea. El mismo Simón Tilfor, expresa que sorprende el grado de austeridad que los países han tolerado hasta ahora sin que haya habido un estallido social, pero no se puede apostar a esto indefinidamente. Es una estrategia insostenible, opinó.

En España un país que no ha solicitado rescate en forma directa los indicadores económicos, confirman la gravedad de la situación. El comercio en los últimos 5 años ha decaído en un 27.1%; los servicios de mercado, que incluye también el comercio el descenso es aún mayor llegando al 33.2%; Las ventas interiores de las grandes empresas, que suponen más de la mitad de la actividad económica del país, han tenido una evolución aún peor, han descendido un 36.2% desde 2007, en este caso no se trata de resultados de encuestas, sino de datos totales compilados por la Agencia Tributaria de España y la situación se ha agravado sobremanera y especialmente, desde la subida del IVA. En los agregados que miden el consumo dentro del país, está las disponibilidades interiores de bienes de consumo no duradero (menos de tres años de vida útil), han descendido un 32.2% versus un -29% en la Gran Depresión; el consumo de bienes duraderos, la situación es mucho peor, habiendo bajado desde 2007 un 71.9% versus -55% en la Gran Depresión.

Por fortuna existen datos equivalentes sobre lo que ocurrió en la Gran Depresión en los EE. UU., desde 1929 a 1933 que fue el punto más bajo de la depresión, el consumo de bienes no duraderos cayó un 29%, es decir, 3 puntos menos que en España en el período 2007-2012; en cuanto al consumo de bienes duraderos, éste descendió un 55% nada menos que 17% menos que en España actualmente. Los datos de la coyuntura económica española están dando una bien distinta imagen de gravísimo declive en los

estándares de vida, como probablemente no se han visto en ningún país avanzado en los últimos cien años, en períodos de paz.

Las políticas de recortes presupuestarios y las subidas de impuestos para ajustar las cuentas públicas, no se ha logrado en absoluto, desde mayo de 2010 que se iniciaron, el nivel de endeudamiento público se ha incrementado en más de 300,000 millones de euros con pagos de intereses crecientes, y la actividad económica ha caído tanto que la recaudación tributaria se ha desplomado en España. El resultado: el déficit público que hace tres años era del 9.7%, se incrementó hasta el 10.6% el pasado ejercicio y eso que contando con un rescate a la banca de por medio. El fracaso económico se completa con las cifras de decrecimiento que han conllevado estos recortes, el PIB acumuló ya un trienio sin crecer, en 2012 registró un descenso del 1.37% y el propio Gobierno estima que caerá otro 1.3% este año. En el primer trimestre de 2013 se reportó una tasa de desempleo del 27.16%, con 6.2 millones de parados, casi dos millones más que antes del comienzo de la cruzada contra el déficit fiscal. En 2010 los hogares con todos sus miembros en desempleo eran menos de 1.3 millones, actualmente la cifra roza los 2 millones de familias, según los últimos datos del INE español.

Con la crisis en Grecia y el estallido de la deuda soberana a principios de 2010, los halcones de la austeridad citaron un estudio de dos académicos estadounidenses, Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, para defender la necesidad de los planes de ajuste, basándose en un análisis histórico del endeudamiento, estos dos académicos concluían que cuando los compromisos financieros excedían el 90% del PIB se perdía un 1% de crecimiento. Pero un documento reciente que revolucionó el debate, 3 académicos estadounidenses señala errores de cálculo y metodología que invalidan la conclusión de Reinhart y Rogoff.

Subsecuentemente, Estados Unidos podría caer en el llamado abismo fiscal. En efecto, un estancamiento político podría complicar un nuevo acuerdo presupuestario, lo que pondrá automáticamente en acción reducciones de gastos, incluyendo una reducción en los gastos públicos en cerca de 98 mil millones de dólares y un aumento de impuestos de 450 mil millones de dólares en 2013. Con esto el programa automático de austeridad fiscal durante el período 2013-2015 estaría en torno al 4% del producto interno bruto. En este escenario de abismo fiscal, según los pronósticos de Naciones Unidas, el crecimiento económico mundial se reducirá a la mitad, en torno a 1.2% en 2013, mientras que para 2015 el producto

mundial sería 2.5% menor que en el escenario base estudiado. Las pérdidas de productos para los países en desarrollo serían en torno al 1%, lo cual afectaría directamente a Guatemala por ser Estados Unidos de América su principal socio comercial.

La mayoría de países desarrollados han adoptado una combinación de políticas de austeridad fiscal y de expansión monetaria destinadas a reducir la deuda pública y los costos de refinanciamiento de deuda para así romper el círculo vicioso entre los problemas de deuda soberana y fragilidad en el sector bancario, con la esperanza de que éstas medidas calmen los mercados financieros y puedan restaurar la confianza en consumidores e inversionistas. Sin embargo, el manejo de los niveles de deuda está demostrando ser mucho más problemáticos de lo que los formuladores de la política económica pronosticaron.

Un problema adicional es que los esfuerzos en materia de consolidación fiscal de la mayoría de los países desarrollados se centran más en la reducción de gastos que en las mejoras a la recaudación fiscal. La reducción de gastos tiende a ser más perjudicial en materia de crecimiento económico en el corto plazo, y especialmente si la economía se encuentra en un ciclo recesivo. En muchos países desarrollados, las inversiones públicas están siendo reducidas severamente y más que cualquier otro rubro, lo que puede ser costoso para el crecimiento en el mediano plazo. En la mayoría de los casos, la reducción de gastos también involucra recortes a los programas de ayuda social, lo que inmediatamente debilita los estabilizadores automáticos en el corto plazo a través de la reducción de beneficios en el sistema de pensiones, reducción en la duración de los planes de prestaciones por desempleo, y/o traspaso de mayor peso del costo de las prestaciones de salud a los hogares. Las medidas de austeridad fiscal generan mayor desigualdad en el corto plazo, lo que puede a su vez reducir la movilidad social y el crecimiento en el largo plazo.

Una primera prioridad del ajuste fiscal debería proveer un apoyo más directo al crecimiento del producto interno bruto y disminuir las tasas de desempleo, a través de un impulso a la demanda agregada y al mismo tiempo, desarrollar planes para alcanzar la sustentabilidad fiscal en el mediano plazo. Más aún, los multiplicadores fiscales tienden a ser más potentes durante una recesión, y pueden ser potenciados aún más al establecer prioridades presupuestarias con alto impacto en el crecimiento, eliminando el recorte en las inversiones públicas y expandiendo

los subsidios hacia la contratación. Las consecuencias distributivas de la política fiscal deben ser debidamente consideradas, no sólo por razones de equidad sino también por sus implicaciones para el crecimiento económico y generación de empleo.

De conformidad con las premisas de Naciones Unidas, una agenda orientada hacia la creación de empleo y el crecimiento verde es compatible con la reducción en el mediano plazo de los ratios de deuda pública y un beneficioso reequilibrio de la economía mundial, de acuerdo al escenario de política realizado a través del Modelo de Política Global de esta institución. Con las actuales políticas y asumiendo que las condiciones en la zona euro no se deterioren aún más, el crecimiento del producto bruto mundial será, en el mejor de los casos, 3% anual en promedio, lejos de lo suficiente para enfrentar la crisis de empleo y reducir los ratios de deuda pública.

Las dificultades en los países en desarrollo son de carácter distinto. Por un lado, necesitan protegerse contra la volatilidad de precios de sus exportaciones e importaciones y de los flujos financieros externos, en algunos casos a través de políticas macroeconómicas más restrictivas. Por otro lado, necesitan aumentar la inversión orientada al crecimiento y la reestructuración de la economía con énfasis en una efectiva reducción de la pobreza y en producción sustentable.

Parte de la solución de la crisis económica, implica también reformas más profundas del sistema de reservas monetarias internacionales, orientadas a reducir la dependencia del dólar como moneda de reserva principal, en particular, mediante fondos comunes o regionales de otras reservas internacionales, que también deben utilizarse para la fijación de los precios de materias primas estratégicas de utilización global como el petróleo y para la fijación de las exportaciones de los países en desarrollo para lograr la estabilidad en sus términos de intercambio.

La adversidad económica en muchas economías desarrolladas, remanente de la crisis financiera mundial, representa un pesado lastre para la economía global y es causa importante de la desaceleración que golpea la economía internacional. El crecimiento de los Estados Unidos de América, se desaceleró notablemente en 2011 y se prevé que el crecimiento del producto interno bruto PIB, se ralentizará aún más en 2012, llegando a una contracción leve durante parte del año. La incertidumbre de las expectativas

continúa exacerbando la fragilidad del sector financiero, lo que explica el debilitamiento de los préstamos a las empresas y los consumidores.

A pesar de que las relaciones económicas entre los países en desarrollo se han fortalecido, estos países siguen siendo vulnerables a cambios en las condiciones económicas de las economías desarrolladas, desde el segundo trimestre del 2011, el crecimiento económico en la mayoría de los países en desarrollo y economías en transición comenzó a disminuir notablemente, lo cual repercute en los niveles de empleo.

V. Los Errores del FMI incrementan Recesión en Europa

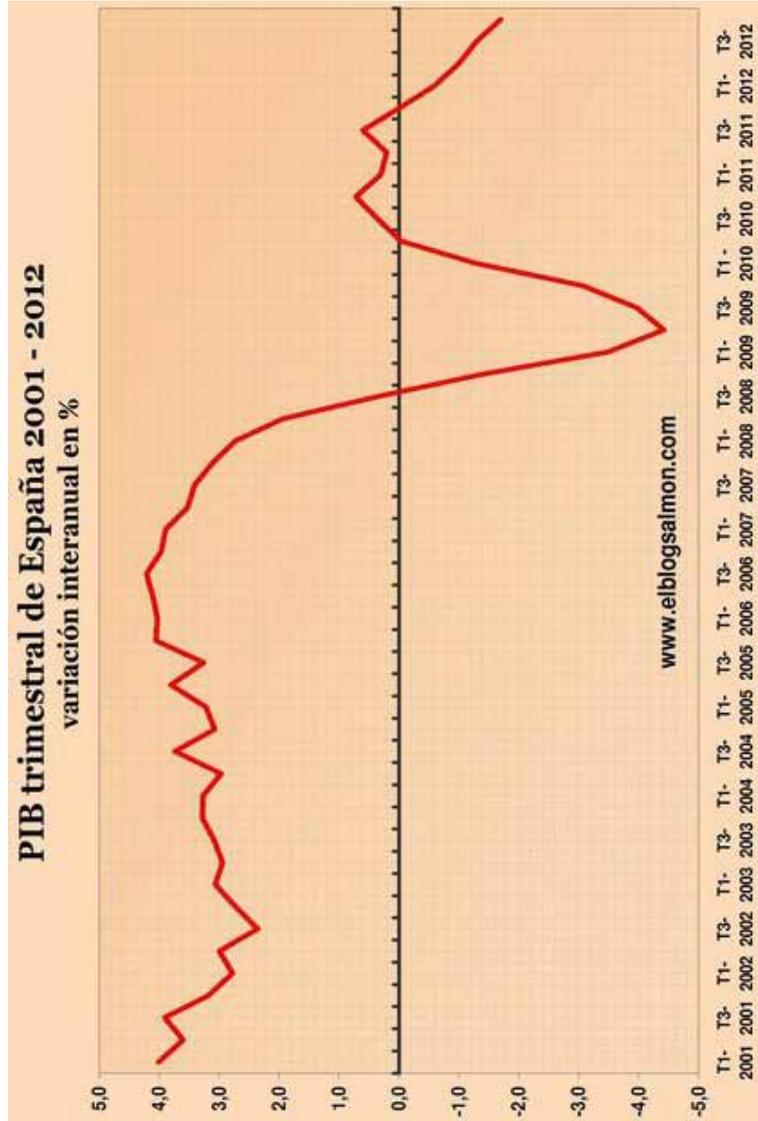
En informe del Fondo Monetario Internacional -FMI-, de principios de octubre de 2012, reconoció que en sus pronósticos sobre el desempeño de la economía de los países, ha venido subestimando los efectos negativos de las medidas de austeridad en el desempleo y el crecimiento del Producto Interno Bruto -PIB-: “Hemos encontrado que los autores de los pronósticos subestimaron significativamente el incremento del desempleo, la caída del consumo privado y la inversión asociados a la consolidación fiscal”, indica el documento firmado por el economista jefe del FMI, Olivier Blanchard y Daniel Leigh.

En el informe que el FMI publicó se hace una declaración importante sobre la política fiscal relacionada con el tamaño del multiplicador del gasto público. En su capítulo 1 de “Perspectivas Económicas Mundiales”, el FMI reconoce que subestimó el multiplicador fiscal y sus efectos en el corto plazo. El analista Marco Antonio Moreno dice: “Dado que esta declaración es relevante y toca un tema crucial que he abordado varias veces relacionado con los planes de austeridad, vale la pena recapitular brevemente qué es el multiplicador fiscal. En términos simples, el multiplicador fiscal o multiplicador keynesiano, es la relación entre un cambio en el gasto público y su impacto en el ingreso nacional. El llamado efecto multiplicador sostiene que por cada cambio en el gasto del gobierno hay un cambio correspondiente en el consumo y la producción nacional. Si el multiplicador es 1, un recorte en el gasto público de 10 mil millones de euros generará una caída en el PIB de 10 mil millones de euros. Si el multiplicador es menor que 1, por ejemplo 0.5, la disminución del gasto público de 10 mil millones de euros sólo tendría un impacto del PIB de 5 mil millones de euros”.

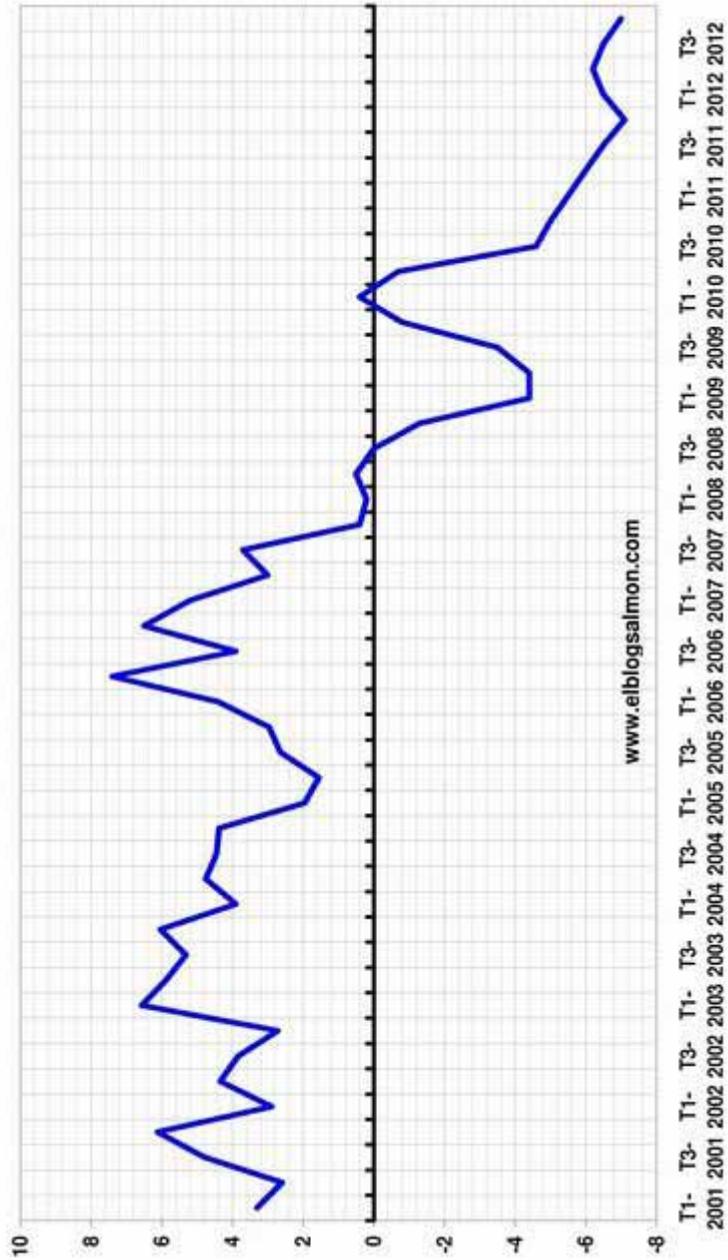
Los economistas neoliberales creen en el llamado efecto crowding-out, o efecto desplazamiento, con el cual la reducción del gasto público en consumo e inversión alentaría la expansión del consumo y la inversión privada compensando con creces la reducción del gasto público.

El gran merito del último informe del FMI aludido, es el reconocimiento que durante las últimas tres décadas subestimó en forma constante los multiplicadores fiscales. Y lo demuestra con un seguimiento a las economías de 28 países desde el estallido de la crisis estableciendo que el **multiplicador está en un rango de entre 0.9 y 1.7**. Es decir, que el impacto de un recorte de 10 mil millones de euros puede arrojar una caída directa del PIB de 17 mil millones de euros. Ya habíamos anticipado que la austeridad y los recortes nos llevaban a un colapso en gran escala. Dice el informe.

De acuerdo a estos supuestos, los análisis realizados por el FMI durante las últimas tres décadas sugerían que, en promedio, los multiplicadores fiscales estaban en torno al 0.5 en las economías avanzadas. Nuestras investigaciones recientes indican que los multiplicadores han estado realmente en el rango de 0.9 y 1.7 desde la Gran Recesión. Este hallazgo es consistente con las investigaciones que sugieren que en el actual entorno de debilidad económica sustancial, y con una política monetaria restringida por estar en su límite inferior, los multiplicadores fiscales están muy por encima de 1. Es decir, que el FMI pensaba que el multiplicador fiscal era de 0.5? De allí que impusiera a rajatabla políticas de austeridad fiscal que ahora tienen a todo el mundo cuesta abajo, como España y Grecia (ver gráficas). Esto demuestra también, en las propias palabras del FMI, que durante tres décadas no hubo ni un solo keynesiano en esta institución, dado que siempre subestimó las políticas keynesianas.



PIB trimestral de Grecia 2001 - 2012 variación interanual en %



Es por esta razón que el último informe del FMI marca un giro de 180 grados con las políticas que pregonó hasta septiembre de 2012. De allí la circunstancia que ahora estime la necesidad de dar más tiempo a las economías endeudadas de la eurozona para cumplir las metas de consolidación fiscal.

Un multiplicador de 0.5 se basa en el supuesto de que la política monetaria tiene margen de maniobra y que la tasa de interés tiene espacio para caer. Pero con una tasa de interés cercana a cero como la de la Unión Europea el margen de maniobra no existe. Y tampoco existe la opción para los países del euro, de una depreciación monetaria y un aumento de las exportaciones por la vía de la devaluación competitiva. Sólo existe la opción, confirmada por el informe de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI de octubre de 2012, de las políticas fiscales. Los planes de austeridad solo amplifican la caída de las economías y es lo que ya comienza a sufrir Alemania, la gran locomotora europea.

Esto es porque la economía se encuentra atrapada en un profundo desapalancamiento privado que, unido al desapalancamiento público por la vía de los recortes del presupuesto público, la ha llevado de regreso a la recesión. No es extraño entonces que el FMI enfatice esta vez que la crisis es más grave que lo que estimo hace tres meses, cuando aún daba cifras optimistas.

Cuando se subestiman las profundas grietas que provocan las políticas de austeridad en la economía mundial, sumadas a los impactos de la burbuja financiera, los resultados son el desastre económico que sufren los países de la zona euro, donde las que tienen que pagar los platos rotos, son las familias que sufren el desempleo, la pérdida de sus viviendas y el hundimiento de su nivel de vida, que los obliga a emigrar a otros países para buscar nuevos horizontes.

A primera vista pareciera que el FMI ha entonado un mea culpa por haber impuesto las políticas de austeridad a los países de la zona euro: Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia, pero en realidad reconocen que no sólo no ha estimulado el crecimiento económico, sino que han deteriorado la economía de dichos países. Olivier Blanchard, el economista jefe del FMI, ha declarado que han estado equivocados.

Dicho reconocimiento sería fútil, si no fuera por las terribles consecuencias que tales políticas de austeridad han tenido sobre millones de vidas en los países periféricos de la Eurozona, entre muchos otros.

En realidad, la evidencia de que tales políticas de austeridad han estado haciendo un enorme daño es abrumadora. El propio FMI publicó en 2008 un informe sobre el impacto que tales políticas de austeridad habían tenido en 133 casos en varios países durante el período 1993-2001. El fracaso de tales políticas quedó ya documentado en aquel informe publicado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, confirmando la extensa bibliografía existente en la literatura científica que claramente documentaba el error de tales políticas llamadas entonces “programas de ajuste” (adjustment programs). Se sabía, además, que tales políticas estaban dañando el bienestar de las clases populares de aquellos países, causándoles un enorme sufrimiento.

Uno de los foros más conocidos en círculos académicos de políticas de salud y bienestar social: “El International Journal of Health Services”, documentó con evidencia empírica en una serie de artículos en 2011 las consecuencias que dichas políticas tenían en el bienestar y calidad de vida de tales clases sociales, mostrando las consecuencias de muerte, enfermedad y el desasosiego social que estaban creando, lo cual forzó una respuesta del FMI carente de credibilidad, que hoy lo confirman con la declaración de sus errores. Solo el dogmatismo neoliberal que predomina en el FMI, insensible a los datos y a la evidencia científica, explica que la situación hay alcanzado unos niveles tan dramáticos, como los que está viviendo Grecia, que ya es imposible de ignorarlo.

La declaración de Blanchard y del FMI, son intrascendentes porque ellos no han abandonado su apoyo a las políticas de austeridad, pues continúan subrayando que tales políticas no son tan indeseables, en contra de toda la evidencia que demuestra lo contrario.

Durante la presente crisis financiera que sufre la economía mundial, se ha afirmado que el Fondo Monetario Internacional debería desaparecer y muchas voces a nivel internacional lo están exigiendo. Su misión histórica de ayudar a los países con problemas

financieros, dejó de existir a partir de la década de los años ochenta, cuando el neoliberalismo pasó a ser su dogma, convirtiéndose en un instrumento del terrorismo financiero, defendiendo única y exclusivamente los intereses del capital financiero, tal como Juan Torres y Vicente Navarro lo han documentado en su libro “Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero”

Asimismo, José María Melía, expresa que los dos documentos recientes del Fondo Monetario Internacional: “Perspectivas Económicas Mundiales” de octubre de 2012 y los “Errores de Predicción del Crecimiento y Multiplicadores Fiscales” de enero de 2013, han recrudecido el debate existente desde ya muchos años, sobre el efecto de las reducciones o recortes del gasto público en el ritmo de crecimiento de la economía.

La relevancia del debate es evidente, porque sus conclusiones afectan directamente a las predicciones realizadas sobre el crecimiento de las economías, a las políticas económicas prescritas por el organismo internacional a los gobiernos y, sobre todo a las condiciones de vida y de trabajo de decenas de millones de trabajadores, que es lo que al final cuenta.

Lo que es evidente, es que en los citados documentos se concluye, tras la aplicación de las técnicas de cálculo, que los pronósticos del FMI subestimaron significativamente el incremento del desempleo, la caída en el consumo privado y la inversión asociados a la consolidación fiscal.

Es obvio que toda predicción en economía entraña serias dificultades, porque la economía no es una ciencia exacta por su propia naturaleza social, sino porque su evolución depende de muchos factores difícilmente controlables. En todo caso, lo que está en tela de juicio en relación a las predicciones del FMI no son las técnicas de cálculo, sino la base teórica en la que se apoyan sus modelos econométricos.

La consecuencia de esos errores es que las predicciones del FMI están totalmente equivocadas, por no decir disparatadas e irresponsables asevera José María Melía. En efecto, el FMI pronosticó un crecimiento de la economía europea en 2012 del 2.1%, cuando en realidad decreció un -0.3%, según la estimación más reciente de la Oficina de Estadística de la Unión Europea –Eurostat-. Y para España estimó para 2012 un crecimiento de 1.6%, cuando este país finalizó con una severísima caída de la economía del -1.3%, según el Ministerio de Economía.

CONCLUSIONES:

La mayoría de las economías desarrolladas, particularmente las de Europa, se encuentran atrapadas en un círculo vicioso caracterizado por altas tasas de desempleo, fragilidad del sector financiero, mayores riesgos en la deuda soberana, austeridad fiscal y bajas tasas de crecimiento económico y la razón fundamental para la desaceleración económica mundial es el débil desempeño de las economías desarrolladas. Varias economías europeas, al igual que la zona euro en su conjunto, ya están en recesión, y en esta última siguió aumentando el desempleo hasta llegar a una tasa sin precedentes cercana al 12%. Al mismo tiempo, durante 2012 la economía de los Estados Unidos de América se desaceleró sustancialmente y se prevé que en 2013 su crecimiento se mantendrá débil cercano al 1.7%; mientras que en el Japón siguen reinando condiciones de deflación.

Las políticas de austeridad implementadas especialmente en Europa, han propiciado que el crecimiento de la economía mundial se haya debilitado considerablemente y se prevé que en los próximos dos años se mantenga su falta de dinamismo. Este ritmo en el crecimiento económico, está muy lejos de ser suficiente para enfrentar la persistente crisis del desempleo por la que atraviesan muchos países. De mantenerse las políticas de austeridad y las tendencias de crecimiento actuales, es posible que transcurran otros cinco años antes de que Europa y los Estados Unidos puedan recuperarse de las significativas pérdidas en el empleo causadas por la gran recesión de 2008-2009. La evidencia que las políticas de austeridad fiscal han estado causando daño es abrumadora.

La difícil situación económica de Europa, el Japón y los Estados Unidos se está propagando hacia los países en desarrollo, debido a la debilidad de la demanda de sus exportaciones, y la mayor inestabilidad en las corrientes de capital y los precios de los productos básicos.

El error propiciado por el FMI, en la aplicación del coeficiente del multiplicador fiscal, ha causado más recesión en la economía mundial, particularmente en Europa, elevando la tasa de desempleo a niveles jamás vistos. La persistencia de un alto nivel de desempleo sigue siendo el talón de Aquiles de la recuperación económica en los países más desarrollados. La duración prolongada del desempleo tiende a tener importantes y duraderos efectos perjudiciales tanto en los individuos que han perdido sus empleos como en la economía en general.

Bibliografía

1. Serrano Pedro, “El Poder Político ha sido Doblegado”, Carta publicada en el diario digital “20 Minutos”, el 5 de octubre de 2011.
2. EFE, “El desempleo de la Eurozona volvió a subir en el mes de enero”, Noticia de Prensa del primero de marzo de 2013.
3. Comisión Europea, “Europa sufrirá una mayor contracción económica”, comunicado del 3 de mayo de 2013.
4. Barba Juan Carlos, “El nivel de vida de los españoles ya cae más que en la Gran Depresión de EE.UU.”, “20 minutos Economía” artículo del 2 de enero de 2013.
5. N.M.S., “Se cumplen tres años de políticas de austeridad en España: más pobre, endeudada y en recesión”, Artículo de prensa del 7 de mayo de 2013.
6. Reuters, “Reserva Federal de EE.UU. decidió mantener su plan de estímulo fiscal”, Artículo de prensa del 1 de mayo del 2013.
7. BBC Mundo, “La austeridad europea se resquebraja”, Artículo de prensa del 9 de mayo del 2013.
8. Organización Internacional del Trabajo, “Tendencias mundiales del empleo 2012”, Informe anual.
9. OIT Oficina regional para América Latina y el Caribe, “Panorama Laboral 2012”, Informe 2012.

10. OIT, Informe Preparado por la Oficina Regional Para América Latina y el Caribe, “Avances 2010-2011 y Perspectivas 2012-2013”.
11. Naciones Unidas, “Situación y Perspectivas Económicas Mundiales 2013”, Resumen Ejecutivo, Resumen Ejecutivo sobre Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable”.
12. Naciones Unidas, “Situación y perspectivas de la economía mundial 2012”, Sumario Ejecutivo.
13. OIT, Informe sobre el trabajo en el mundo 2012”, “Mejores empleos para una economía mejor”. Resumen ejecutivo.
14. Naciones Unidas, “Situación y perspectivas de la economía mundial 2013”, La economía mundial corre grandes riesgos de caer en una nueva recesión, Informe ejecutivo 13 de diciembre de 2012.
15. Naciones Unidas, “Situación y perspectivas de la economía mundial 2013”, “Para 2013 se prevé una moderada aceleración del crecimiento económico en América Latina y el Caribe”, Informe de enero de 2013.
16. OIT, “Tendencias mundiales del empleo 2013”, “Para recuperarse de una segunda caída del empleo”, Resumen ejecutivo del 21 de enero de 2013.
17. Juan María Melía, “Los errores del FMI”, artículo de prensa del 13 de enero 2013.
18. Vicente Navarro, “Mea culpa por parte del FMI”, artículo de prensa del 13 de enero de 2013.

19. EFE. “El FMI reconoce que subestimó los efectos fiscales de las medidas de austeridad sobre el empleo”, artículo de prensa del 4 de enero de 2013.

20. Marco Antonio Moreno, “El FMI da un giro de 180 grados y reconoce que subestimó los multiplicadores fiscales”, artículo de prensa del 15 de octubre de 2012.

21. Michael Roberts, “La crítica marxista de los multiplicadores keynesianos”, artículo de prensa del 27 de enero del 2013”.

La Ciudad de Guatemala: Foco de contaminación para comunidades vecinas*

INTRODUCCIÓN:

La producción es, ante todo, un proceso de interacción de la sociedad y la naturaleza, es en este proceso que el hombre obtiene de la naturaleza circundante, los medios para sobrevivir. Así también, la producción de los objetos de subsistencia brinda los elementos para entender la organización de la sociedad y lo nexos con el medio exterior, o sea, la naturaleza. Pero, así también, el hombre devuelve en forma de desechos a la naturaleza los residuos de la producción, lo que ha puesto a prueba la capacidad de resiliencia¹ de la naturaleza en el planeta tierra y la capacidad de homeostasis² de los organismos vivos, incluido el hombre, que conforman esa naturaleza.

Si en la antigüedad la influencia del hombre por medio del proceso de trabajo en su medio circundante ha sido bastante activo, modificándolo localmente, adaptándolo de acuerdo a sus necesidades, en la actualidad la potencialidad de influencia y cambio del medio natural ha tomado un curso inverso y pone en peligro la satisfacción sus necesidades, problema que tiene dimensiones globales y que, como hemos mencionado en otros ensayos, ponen en peligro la vida el planeta.

La actividad productiva del ser humano se diferencia de la actividad de los animales en que representa una influencia activa del hombre en la naturaleza y no una simple adaptación a ella, como sucede con los animales. El ser humano en sociedad tiene la posibilidad, potencializada por el desarrollo de sus fuerzas productivas, de cambiar conscientemente y con claridad de objetivos las condiciones de su vida material y regular sus interrelaciones con la naturaleza, aunque se debe aclarar que esto no puede suceder bajo las irracionales y deshumanizadas relaciones sociales de producción capitalistas, las que al contrario de un aprovechamiento planificado y consciente de los recursos naturales, están devastando el planeta y destruyendo las

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

1 La resiliencia en ecología de comunidades y ecosistemas, es el término empleado para indicar la capacidad de estos de absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad; pudiendo regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado.

2 La homeostasis es la tendencia de los organismos vivos y otros sistemas a adaptarse a las nuevas condiciones y a mantener el equilibrio a pesar de los cambios.

condiciones de vida, esas relaciones sociales de producción de ser una etapa de desarrollo de la humanidad, se están constituyendo en relaciones sociales de ruina de ésta.

La sociedad, en su desarrollo histórico, intercambia con su medio circundante, la naturaleza, materia y energía, lo que da lugar a un metabolismo constante, que se efectúa en el proceso de la producción, la distribución, el consumo y, como dirán los ecologistas, la deposición o descarte, que crea la basura y los desechos, lo que se está constituyendo en un grave problema para la sociedad.

La actividad del hombre sobre la naturaleza es resultado de su lucha por la sobrevivencia, la que no siempre es consciente, como se ha manifestado hasta ahora que podemos observar las consecuencias negativas e imprevistas que tiene su actividad en el ambiente, las que están causando un daño enorme a la naturaleza. Desde hace ya algunos siglos, la espontaneidad en el desarrollo de la civilización ha dejado tras de sí desiertos, como el del Sahara y la Mesopotamia, así como esa falta de planificación ha sido causa de la desaparición de algunas culturas por el uso impropio de los recursos naturales, a pesar de que se dice vivían al ritmo de la naturaleza; bajo la formación económica dominante que tiene como centro la producción, centralización y acumulación del capital, es más fácil que desaparezca no una comunidad en particular, sino toda la comunidad mundial. En la actualidad podemos observar la contaminación de las aguas y el aire con cantidad de residuos domésticos, comerciales y residenciales, así como sustancias radiactivas que están poniendo en peligro comunidades enteras: "Se puede decir de manera casi paradójica que el problema más urgente que plantea en nuestros tiempos la conservación de la naturaleza es la protección de nuestra especie contra ella misma."³

Por lo anterior, la ciencia, como principal fuerza productiva, debería utilizarse a fin de evitar la polución del agua y el aire, para retomar una actitud de conservación de los recursos naturales. No obstante, quienes son los encargados de enfrentarla y detentan el poder económico y político, no asumen su responsabilidad, aunque declaren que son respetuosos de la naturaleza y les preocupa tomar medidas para la conservación del ambiente. Tal preocupación se queda a nivel de retórica y las pretendidas medidas ambientalistas que dicen tomar o no

³ Naturaleza, Sociedad y Producción. Colección Problemas Socio económicos No. 12. Departamento de Publicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, febrero de 1983.

existen o sólo se simulan para realizar una pantomima de respeto a la sociedad, el ambiente y la naturaleza; como es el caso del alcalde municipal de la Ciudad de Guatemala, que propone un Plan ambientalista para que contribuya a la salud ambiental de la circunscripción municipal que administra, con la intención de extenderla hacia los municipios circunvecinos, pero las medidas tomadas no atacan el fondo del asunto, pues se quedan a nivel de medidas cosméticas y consideramos que sólo recogen y apuntalan su discurso político.

Bajo esas circunstancias debemos conocer cómo el principal centro económico del país, que es la Ciudad de Guatemala, en su metabolismo recibe bienes del campo así como materiales importados de otros países y depone desechos que contaminan y ponen en peligro de extinción a algunas comunidades circunvecinas sin que, enfatizamos, se tomen las medidas necesarias para evitar esos altos y perjudiciales grados de contaminación que atentan contra aquellas comunidades.

LA CIUDAD DE GUATEMALA:

La Nueva Guatemala de la Asunción es el mayor centro poblacional donde rige la mayor dinámica social, política, cultural y económica del país. Fue fundada en el año 1776, en la época de la Colonia, sobre el Valle de la Ermita, su crecimiento la obligó a extenderse en todo el municipio de Guatemala, pero es hasta mediada la década de los años cincuenta del siglo pasado que empieza a dejar sus connotación colonial para empezar a convertirse en una metrópoli, con relieves de modernidad y que alberga a una población estimada de 4103,865 habitantes, cerca del 28.0% de la población total del país.

Este crecimiento del área de la ciudad de Guatemala hacia los municipios circunvecinos ha sido desordenado, lo que ha causado muchos problemas urbanos a la población que los habita, sin que haya autoridad que los resuelva, pues las medidas para solucionarlos han sido sólo cosméticas o paliativas.

Son varios los problemas que contribuyen al crecimiento desordenado de la metrópoli, tal como la migración de población pobre del campo a la ciudad es un factor que ha contribuido a este fenómeno, debido a el deseo de esas personas de cambiar sus condiciones tan precarias que sobrellevan en el campo, también la concentración de la industria, el comercio, los servicios con su pretendida creación de plazas de trabajo y mejores ingresos para quienes se empleen en esos sectores productivos, actúan como atractivo del traslado de esos contingentes poblacionales, además

de otros servicios sociales insuficientes o inexistentes en el campo, que de todas formas su cobertura es escasa en el área metropolitana.

También el conflicto armado ha forzado la migración del interior de la República al área metropolitana, producto de la represión y las masacres de que fueron víctimas varias poblaciones indígenas, esperando reconstruir sus vidas en este entorno geográfico, económico, político y social nuevo para ellos, y sin el sustento social, familiar, identitario y material y espiritual que fue roto por ese enfrentamiento.

Pero esa esperanza de mejorar sus condiciones de vida, para muchas personas se ha quedado en espejismo ya que sólo han encontrado desempleo, falta de alojamiento, falta acceso a servicios, insalubridad, violencia, discriminación. Algunas de estas personas han logrado conseguir un lugar donde habitar pero son lugares muy inseguros y, como se puede constatar por observación directa, muchos barrancos inidóneos para residir están ahora densamente poblados con apenas los servicios urbanos esenciales, cuando se tiene suerte; así, también, se utilizan edificios como residencia con alto hacinamiento.

De cualquier forma, este contingente poblacional con su bajo ingreso es un consumidor de los productos que siempre contienen una parte desechable y con su propensión mínima al consumo, también contribuye con la contaminación ambiental, cuyo efecto se puede comprobar ya que el fondo de los barrancos donde habitan se convierte en vertederos de basura y depósitos de aguas negras.

Debe mencionarse también que, a la par, el fomento urbanístico a través de lotificaciones en áreas que tenían uso rural, por parte de sus propietarios para realizar el precio de los predios y obtener ganancia, contribuye al crecimiento de la zona metropolitana, lo que ha sido “fortalecido con la construcción estatal de ejes viales, que se realizan sin tomar en cuenta las condiciones de habilitación que necesitan los terrenos, ni dentro del marco de una mínima planificación territorial que los regule. Como resultado de lo anterior, el Área Metropolitana ha crecido siguiendo tendencias que han sido marcadas por los propietarios de la tierra y las empresas constructoras-lotificadoras, de manera que la prestación y acceso a los servicios son dirigidos prioritariamente a esas áreas, mientras se cubren parcialmente las necesidades de los espacios donde habitan sectores de menores ingresos. Esto provoca distintos problemas en el Área Metropolitana que van

desde el asentamiento de áreas residenciales en terrenos que carecen de infraestructura y servicios básicos hasta fricciones intermunicipales en cuanto a la delimitación de jurisdicciones, recaudación fiscal, dotación de servicios y problemas de transporte. A lo anterior se agrega que las municipalidades no tienen las posibilidades económicas y en la mayoría de los casos, tampoco técnicas para atender estas necesidades⁴

No existe una delimitación física del área metropolitana, la que ha sido demarcada de acuerdo al criterio de algunos expertos que se dedican al estudio de su origen y desarrollo; en el sitio de Wikipedia encontramos que aquella está compuesta por 13 municipios del departamento de Guatemala, de esta forma: Guatemala, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Mixco, San Pedro Sacatepéquez, San Juan Sacatepéquez, San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Fraijanes, San Pedro Ayampuc, Amatitlán, Villa Canales y Chinautla; donde se excluyen los municipios de San Raymundo, Palencia, San José del Golfo y Chuarrancho, aunque algunos otros estudiosos de lo urbano toman como área metropolitana el departamento de Guatemala con todos sus municipios.

Como se mencionó anteriormente, este crecimiento desorganizado ha ocasionado problemas urbanísticos que tiene que sufrir la población, sin que las autoridades municipales de los 17 municipios puedan tener la capacidad de resolverlos, incluso esos problemas se agudizan cada vez más porque el gobierno central rehúsa colaborar en su solución. En el fondo de este fenómeno de falta de planificación surge porque los sectores sociales que detentan el poder político gobiernan dentro del marco del modelo económico neoliberal y ven la administración de la cosa pública como la gestión de una empresa privada que les pertenece y de la que deben obtener rentabilidad, olvidándose del bien común.

Se debe acotar que ha habido intentos de planificar el crecimiento y desarrollo de la Ciudad Capital y del área metropolitana, a través de la promulgación de leyes, reglamentos y ordenanzas, en primer lugar y en segundo de propuestas de planes para enfrentar de forma integral aquella problemática.

Entre los primeros intentos serios y que se pueden calificar de contener un alto sentido progresista, social y humano, pero lastimosamente no exitosos, se debe mencionar la iniciativa de promover cambios a la Ley de Parcelamientos Urbanos, durante

⁴ Amanda Morán Mérida. Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: a propósito del proyecto de ley de creación del distrito metropolitano. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, junio de 1998.

la gestión del Licenciado Manuel Colom Argueta. Esa iniciativa tenía como propósito “contar con un instrumento legal adecuado para controlar las lotificaciones que no llenaban los requisitos mínimos de dotar de sistema de drenajes, agua, energía eléctrica, y pavimentación. ... El artículo 23 declaraba de utilidad pública la adquisición de los terrenos necesarios para los parcelamientos y lotificaciones que realizara el Estado y las municipalidades, para resolver los problemas urbanos y de vivienda de los asentamientos precarios y de las áreas en deterioro. Aquí se incluían tanto los inmuebles donde se asentaban en ese momento las poblaciones precarias, como aquéllos que se destinarían para resolver estos problemas”⁵

En aquel periodo, 1970-1974, también se propuso la iniciativa de planificación urbana consistente en el Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano, en que se incluía, además de la solución a los graves problemas urbanos de vivienda, agua, energía eléctrica, drenajes, transporte público y otros enfrentaba el área metropolitana, el del saneamiento ambiental integral, un punto focal que denota el carácter futurista y con visión sistémica con que se pretendía abordar del desarrollo del municipio de Guatemala y del área metropolitana.

Pero dado el carácter del modelo económico que ha prevalecido en el país, ninguna ley ni plan que contengan políticas de promover un desarrollo social que incluya a las clases sociales desposeídas y que sea atentatorio de los intereses económicos políticos de las clases dominantes podrá tomar vigencia, por lo que ambas iniciativas elaboradas por urbanistas con alta calificación en el tema y la pretensión de planificar el desarrollo ordenado para lograr una ciudad moderna, fueron truncados en la discusión legal y política que siempre han sido favorable a aquellas clases detentoras del poder.

Además de estas iniciativas se han formulado otras en el mismo sentido proyectivo, las que no han prosperado por problemas legales, políticos y financieros. En esas propuestas se ha mencionado, como uno de los problemas a solucionar, el de la contaminación ambiental que aqueja, en diferente grado, tanto a la población de la circunscripción municipal de Guatemala como algunos municipios circunvecinos, situación problemática que persiste a pesar que la actual administración ha promovido y puesto en acción el Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir” y el que entre sus Políticas Sectoriales proyecta la Implementación de acuerdos a nivel nacional y local sobre prioridades así como la de manejo responsable de desechos sólidos y gestión de saneamiento, políticas de las que

5

Ibidem.

debemos examinar su impacto en los municipios colindantes a la ciudad.

EL PLAN 2020 Y EL AMBIENTE EN LA CIUDAD DE GUATEMALA.

La ciudad de Guatemala está circunscrita en los límites del municipio del mismo nombre; es una localidad con autonomía propia, con sus propios reglamentos municipales, tasas, arbitrios y políticas para enfrentar sus problemas urbanos, entre los cuales es prioridad de este trabajo examinar la manera de enfrentar el problema ambiental de manejo de desechos sólidos y aguas residuales dentro de su límite territorial, para determinar su efectividad y establecer los efectos que puede tener el buen o mal manejo de ese problema con vista a la implementación de las estrategias de “manejo responsable de desechos sólidos” y “gestión de saneamiento y la implementación de acuerdos a nivel nacional y local sobre prioridades”, contenidas en su Plan Guatemala 2020, las cuales poseen mucha relación con los impactos que tiene el tratamiento de aguas residuales y la generación de basura y su disposición final, en las comunidades aledañas al municipio de Guatemala.

En ese plan, diseñado en el año 2005, la municipalidad de Guatemala delinea una visión de responsabilidad compartida y participativa, en el que enfoca sus esfuerzos y convoca a un proceso multisectorial, con el que busca la consolidación de dicho plan; su “conformación inicial es solamente el inicio de un proceso, ya que a futuro deberán conducirse subprocesos de revisión, seguimiento y modificación al mismo, a fin de asegurar su impacto.”⁶ A lo que hacemos la observación que todo plan tiene fases y debe ser revisado para su seguimiento y determinar si se continúa con lo planificado o se hacen modificaciones para alcanzar los objetivos perseguidos.

Según lo planificado, “para el año 2020 la Ciudad de Guatemala, será una ciudad humana y atractiva que proveerá cada vez a una mejor calidad de vida a sus habitantes y mejores condiciones a sus visitantes. En la Ciudad, habrá un medio de competitividad, en el cual se propiciará un crecimiento económico bajo un marco de mejores oportunidades para sus habitantes. Guatemala será una ciudad que progresará en el balance del territorio y sus recursos”.

Así, también, “será una ciudad socialmente solidaria, en la que sus habitantes disfrutarán de un medio con riqueza cultural y

6 Página electrónica de la Municipalidad de Guatemala “Tu Muni”.

una mejor calidad de vida, a partir de la facilitación de servicios prestados en un marco de equidad social.”⁷ Y, lo principal para los fines de este trabajo, “nuestra Ciudad será un espacio urbano ambientalmente responsable, donde en un medio sano y seguro, sus habitantes puedan participar de los esfuerzos por lograr aprovechar solidariamente sus espacios físicos, sin detrimento de los recursos disponibles para su bienestar.”⁸ De la misma forma, el plan persigue que la Ciudad de Guatemala sea una ciudad económicamente competitiva, con una “base productiva que garantice a sus habitantes el acceso ecuánime a oportunidades de desarrollo y a una mejor calidad de vida.”⁹

Aquél es un plan en donde se está reconociendo que la ciudad de Guatemala padece de una innumerable cantidad de problemas que a pesar de los adelantos tecnológicos no se han podido resolver y que, en pleno siglo XXI, existe un conglomerado humano que carece de oportunidades de desarrollo social que le provean de capacidades para acceder a una mejor calidad de vida y vivir en un ambiente sano y mejorar constantemente su bienestar.

En el pasado reciente se propuso el plan de desarrollo Esquema Directorio para Ordenamiento Metropolitano “EDOM 2000, que es la primera iniciativa seria para ordenar el desarrollo de la ciudad de Guatemala propuesta en el año 1972, hace ya 43 años, en el que se trazaba un horizonte de cerca de veintiocho años para alcanzar sus objetivos, pero, a pesar de su visión futurista y alto contenido humano, fue truncado por las diferencias ideológicas entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Central de aquella época; veinticuatro años después, más precisamente en el año 1996, se formula el Plan Metrópolis 2010, cuyo objetivo principal era “orientar la dinámica de urbanización de la ciudad y de su área metropolitana hacia un proceso de desarrollo sostenible con función humana”, bajo un gobierno municipal con visión empresarial y que, viendo el horizonte de catorce años que se delineaba para alcanzar sus objetivos, se puede pensar que era más ambicioso; de esta misma forma puede calificarse el plan vigente, pues el horizonte que se traza, actualmente está a una distancia de siete años, por lo que vemos que los esfuerzos para lograr una ciudad muy moderna, como se lo proponen los diseñadores de esa política han de ser ingentes para lograr sus objetivos ya que los problemas que se plantea se exacerban cada día más, en el caso que sea una iniciativa seria y no se trate sólo de discurso político, pues las propuestas de los empresarios literalmente tienen un sentido y

7 Ibidem.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

en los hechos se realizan otras acciones muy distintas que logran objetivos muy diferentes a los propuestos y que no tienen nada que ver con resultados que beneficien a las mayorías.

EL SECTOR AMBIENTE EN EL PLAN GUATEMALA 2020 “La ciudad para vivir”:

Como todo plan integral, el Plan Guatemala 2020, abarca los problemas de la Ciudad de Guatemala que afronta la población que habita en su circunscripción territorial, pero en este trabajo, por la importancia del tema, nos interesa prioritariamente el sector ambiente, como lo llaman en dicho documento y las políticas y estrategias propuestas para alcanzar sus objetivos y con ellos lograr para el año 2020 una ciudad más humana, que provea de una mejor calidad de vida a sus habitantes, que sea competitiva y propicie el crecimiento económico bajo un marco de mejores oportunidades para sus habitantes, en síntesis, se busca una Guatemala solidaria, ambientalmente responsable y económicamente competitiva. La primera de esas tres metas, dentro de un modelo económico neoliberal, basado en la competencia del mercado, pensamos que es difícil, si no imposible lograr, si no es dentro de fuertes relaciones de colaboración, igualdad en las oportunidades de desarrollo y acceso a los bienes materiales y espirituales para todos y cada uno de los miembros de la sociedad, pues a nuestro criterio el dilema es lograr el bien común por efecto de la mano invisible o por medio de la cooperación en igualdad de condiciones en las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

Lo de la responsabilidad ambiental debemos estar claros que por provenir de un grupo dirigente que pertenece y representa al sector empresarial, se le debe agregar propiamente el apelativo de empresarial, pues es la empresa, su desarrollo y hegemonía la visión que los guía en su actuar político. Esta pretendida responsabilidad social empresarial en el cuidado del ambiente se define en el lenguaje neoliberal como la contribución activa y voluntaria al mejoramiento social, económico y ambiental por parte de las empresas, generalmente con el objetivo de mejorar su situación competitiva y valorativa y su valor agregado, la responsabilidad social empresarial va más allá del cumplimiento de las leyes y las normas, dando por supuesto su respeto y estricto cumplimiento, su punto de partida son la legislación laboral y las normas relacionadas con el medio ambiente; algunos analistas afirman que tal responsabilidad no se trata más que de darle un lavado de cara, una fisonomía ética y de respetabilidad a la acción depredadora capitalista de los recursos naturales por parte de las empresas.

Otros analistas son más incisivos y afirman que: “El poder político, económico y jurídico del que disponen las empresas ... les permite

actuar con un alto grado de impunidad. Sus derechos se tutelan por un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio e inversiones cuyas características son imperativas, coercitivas y ejecutivas, mientras que sus obligaciones se remiten a ordenamientos nacionales sometidos a la lógica neoliberal y a un Derecho Internacional de los Derechos Humanos manifiestamente frágil. En los contornos de las realidades jurídicas mencionadas, surge la Responsabilidad Social Corporativa y los códigos de conducta voluntarios, unilaterales y sin exigibilidad jurídica. ...Las «buenas prácticas de las empresas ...» se fundamentan en la ética empresarial. Esta se expresa en dos vertientes, la relacionada con el modelo de sociedad y sus valores, y la referida a las prácticas empresariales. En el plano de los valores se establece la pugna entre la mercantilización de los derechos humanos que apuntala el aparato conceptual dominante, frente a la categoría universal e indivisible de los derechos humanos. La idea fuerza neoliberal reside en la universalización de las libertades mercantiles y de las normas que las sustentan mediante la generalización de aparatos normativos internacionales del Derecho Corporativo Global. Mientras tanto, las libertades y valores de igualdad y solidaridad se reterritorializan hacia aparatos normativos nacionales de intensidad cada vez menor, cuyo desplazamiento hacia sistemas blandos de regulación van consolidándose. Este es el hilo central de la doble moral, discurso fuerte en valores mercantiles e imperativos en su regulación, frente a la exaltación de la libertad y la dignidad vinculada a buenas prácticas empresariales y envueltas en retórica jurídica pero carente de sus núcleos normativos esenciales. Este modelo utiliza todo tipo de estrategias para mantener y restaurar el poder de las clases dominantes.

La otra vertiente de la ética empresarial, ... ajustadas a los valores de la empresa ciudadana, no consigue reconducir la distorsión existente entre la realidad de las mismas y las declaraciones, informes, códigos de conducta y auditorías de buen gobierno. Son múltiples los ejemplos de esta flagrante contradicción, pero en el ámbito de las relaciones laborales, los nuevos modelos de organización empresarial basados en programas de calidad, en el diseño de planes individuales y nuevos equipos de trabajo, en los círculos de calidad, en la formación en valores, en la visión y misión de la empresa etc. colisionan con la flexibilidad en toda la cadena del iter laboral. Así, la externalización, la subcontratación, la individualización, la precariedad y pérdida derechos laborales y sociales junto a la proliferación de formas diversas de trabajo informal, son ejemplos muy evidentes. Estos nuevos principios requieren de nuevos aparatos normativos de imposición donde la fusión entre flexibilidad, individualización y normas voluntarias fundamentadas en la ética de la empresa se convierten en la expresión de la RSC.

Las ideas seudo normativas sobre las que bascula la Responsabilidad Social Empresarial son la voluntariedad, la unilateralidad, la autorregulación y la no-exigibilidad, que se suman

a la categoría que vincula la globalización con el modelo capitalista neoliberal, es decir, un modelo inalterable en el que la lucha de clases debe sustituirse por la corresponsabilidad entre empresariado, trabajadores y trabajadoras y sociedad civil. En este marco, el control de las empresas transnacionales debe ajustarse a la mencionada corresponsabilidad, a la colaboración con las instituciones internacionales y a la armonía con los Estados.

Ante modificaciones tan extremas, la Responsabilidad Social Corporativa se presenta como la alternativa más adecuada. Este diagnóstico encubre la realidad sobre la que se articula el poder de las multinacionales, que se materializa en su capacidad de «legislar» y delimitar el concepto y alcance de su responsabilidad y de las normas materiales sobre las que se sustenta. Además, frena todo sistema jurídico de control elaborado desde instituciones públicas. ... Este es el marco de sus obligaciones, que se mueve en los contornos de la impunidad, mientras que sus derechos se tutelan desde la fortaleza jurídica de un Derecho Corporativo Global al servicio de las clases dominantes”¹⁰

Esta extensa y crítica cita aclara porque los ideólogos de la responsabilidad social empresarial expresan el estricto respeto y cumplimiento de las leyes y normas, si todo el cuerpo normativo es formulado de acuerdo a los intereses de la empresa.

En cuanto a la competitividad económica como objetivo para el desarrollo de la ciudad capital, se trata de un desafío descomunal que se impone un sector de la clase oligárquica nacional, puesto que se requiere expandir un amplio impulso de las fuerzas productivas; desarrollar una fuerza de trabajo altamente calificada a la vez de lograr un desarrollo científico que tecnifique los instrumentos de trabajo con el propósito de dotarlos, en combinación con aquélla, de una alta productividad, lograr la independencia tecnológica y evitar que el país continúe importando tecnologías obsoletas y contaminantes, como ha sido práctica habitual y característica de nuestro país subdesarrollado.

Esta visión de una ciudad competitiva es netamente empresarial, encuadrado en el modelo neoliberal de explotación de los recursos, que identifica el desarrollo social con el crecimiento económico y se niega a ver el carácter finito de los mismos, además, las soluciones que aporta para detener la contaminación y respetar la naturaleza son difusas y muchas veces no se pueden concretar, o son alocuciones sin sentido que tratan de dar una falsa imagen de respeto de la explotación capitalista hacia la naturaleza y se continúa con las mismas prácticas destructivas sin acatar la ética ambiental y el marco legal ambiental vigente.

En aquel plan se define al Sector Ambiente como el que

¹⁰ Juan Hernández Zubizarreta. Responsabilidad Social Empresarial al servicio del capital. Revista electrónica Rebelión, 07/02/'13, rebelión.org.es

“administra los parques públicos y las áreas ambientalmente valiosas, vela por el tratamiento de desechos sólidos, y establece y ejerce la gestión ambiental integral”, del cual nos interesa rescatar la velación por el tratamiento de los desechos sólidos, a la par de las aguas residuales, que se han constituido en un problema neurálgico de la contaminación ambiental, no sólo para los vecinos de la ciudad, sino con mayor intensidad para los habitantes de las poblaciones circunvecinas.

Las políticas sectoriales que se proponen en el Plan Guatemala 2020, “la ciudad para vivir” son las siguientes:

- Conservación, protección y mejoramiento del ambiente y recursos naturales.
- Concienciación, educación e información para efectiva participación social.
- Implementación de acuerdos a nivel nacional y local sobre prioridades.
- Incorporación de control y mitigación ambiental en actividades y operaciones de la Municipalidad de Guatemala.
- Manejo responsable de desechos sólidos y gestión de saneamiento.
- Manejo sostenible de los recursos naturales.

Las estrategias sectoriales a implementar son:

- Sistematizar la gestión ambiental para abordar problemas desatendidos específicamente el control de impactos sobre el ambiente.
- Instituir un sistema de gestión ambiental municipal a través de una unidad específica de la Unidad de Medio Ambiente.
- Introducir sistemas de Manejo Ambiental en las actividades municipales basados en las normas aceptadas universalmente.
- Habilitar áreas municipales para proyectos de áreas verdes y/o arborización.
- Conformar un cinturón ecológico mediante la recuperación y manejo adecuado de cuencas y barrancos.
- Estímulo a industrias para limpiar procesos.

Entre las políticas enumeradas arriba es de interés para este ensayo examinar las de “La implementación de acuerdos a nivel nacional y local sobre prioridades”, “Manejo responsable de desechos sólidos y gestión de saneamiento”, así como las estrategias de “Conformar un cinturón ecológico mediante la recuperación y manejo adecuado de cuencas y barrancos” y la de “Estímulo a industrias para limpiar procesos”, para conocer la situación actual los acuerdos a nivel local, cómo se manejan los desechos sólidos, además de saber cómo se han recuperado las cuencas y barrancos y cuál es el manejo que se supuestamente se les está dando o, en general, hasta donde han avanzado esas políticas y estrategias ambientales.

ACUERDOS A NIVEL LOCAL:

Los problemas de una comunidad pueden tener origen o incidencia en otras comunidades por las interrelaciones sociales, económicas, políticas, culturales y otras en que se desarrollan entre ellas. La solución de los problemas para alcanzar un desarrollo armonioso requiere tomar en cuenta las propias necesidades como las de otras comunidades para buscar acuerdos mutuos y resolverlos en común dentro un marco de relaciones de colaboración.

El conjunto de municipios del departamento de Guatemala, formas unidades autónomas, pero que se interrelacionan de manera orgánica, de tal manera que todos forman de manera teórica, y en algunos casos práctica, el Área Metropolitana de Guatemala, lo que los hace compartir muchos problemas urbanos.

En el caso que nos ocupa el problema ambiental afecta a todo el departamento, pero los más afectados son los municipios limítrofes con la ciudad de Guatemala, pues como se menciona en este trabajo sufren las consecuencias del manejo que se da a los desechos sólidos producidos en su actividad económica y doméstica, puesto en las de basuras son arrastradas hacia las cuencas así como el sistema de barrancos, quebradas y riachuelos sirven como albañal al caudal de aguas servidas.

Hasta el presente, los acuerdos ambientales que conocemos entre la comuna capitalina y las demás que componen el Área Metropolitana de Guatemala, son el de que las otras pueden utilizar el vertedero de la zona 3 para eliminar sus desechos sólidos, mediante el pago de una cuota que pagan los camiones que transportan la basura desde sus respectivas localidades.

En cuanto al desagüe de las aguas servidas que realiza la comuna en los ríos que discurren por los otros municipios no existe ningún convenio pues las quejas de los vecinos son constantes. Los habitantes de Santa Cruz Chinautla, por donde transita el río Chinautla, denuncian un etno ecocidio debido a que están siendo severamente

afectados porque la municipalidad de Guatemala utiliza ese cauce como cloaca y porque cientos de toneladas de basura provenientes del vertedero de la zona 3 lo transitan; unos kilómetros más hacia el norte, los habitantes de la aldea San Antonio Las Flores, sufren también esa acción anti ambiental ya que por sus orillas circula el río Las Vacas, que recibe el 60.0% de las aguas servidas de la ciudad y del cual es tributario el río Chinautla.

Esto delata que en cuanto a los acuerdos sobre prioridades a nivel local, como política contenida en el Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir”, no se ha avanzado y no hay visos de solución a ese problema comunitario que sufren los habitantes de la ex cabecera municipal y la aldea de Chinautla.

MANEJO RESPONSABLE DE DESECHOS SÓLIDOS:

Una importantísima política ambiental que introducen los planificadores de la Ciudad de Guatemala, en el Plan Guatemala 2020 “La ciudad para vivir”, es la de manejar responsablemente los desechos sólidos, pues su producción creciente, paralela al crecimiento poblacional se convierte en foco de contaminación y fuente de enfermedades si no se le da un tratamiento adecuado, veamos entonces algunos elementos y propuestas de las autoridades municipales, en cuanto a la recolección, manejo y la forma de disposición final de esos desechos.

Recolección de basura:

La Municipalidad de Guatemala, presta un servicio de recolección de basura, con el propósito de eliminar los botaderos de basura no autorizados o evitar que la población tire la basura en las cuencas o en plena vía pública. La basura recolectada se produce de varios municipios del Departamento de Guatemala, de esta forma: Fraijanes genera el 1.0%, Chinautla el 3.%, San José Pinula el 2.0%, San Miguel Petapa el 4.0%, Villa Canales el 4.0%, Villa Nueva el 13.0%, Mixco el 18.0% y el municipio de Guatemala el 53.0%, que en un total absoluto se calcula que asciende a 2761.6 toneladas diarias, y se necesita una flota de 591 camiones recolectores al día, para darle cobertura a dicho servicio de recolección.

Según datos de la municipalidad de Guatemala, a diario se recolectan entre “1500 a 2000 toneladas de basura, las cuales en su mayoría son recolectadas por un ejército de camiones colectores de basura que transitan en toda la ciudad. Ese valioso ejército integrado por más de 500 automotores, todos debidamente registrados en la

Dirección de Ambiente. Los privados están agrupados en tres asociaciones, la Asociación de Recolectores y Transportistas de Desechos de Guatemala -ARTRADESGUA-, la Unidad de Recolectores de Basura de Guatemala -URBAGUA- y la Asociación de Recolectores de Guatemala -ARSGUA-.

Estas asociaciones recolectan la basura en los hogares de la ciudad y en otros siete municipios del área metropolitana. La recolección en los mercados está a cargo del departamento de limpieza de la Municipalidad de Guatemala. Los camiones son de descarga manual y de volteo, los primeros pueden tardar hasta hora y media para depositar la basura en el vertedero, mientras que los segundos lo realizan en 15 minutos”.¹¹

La Municipalidad de Guatemala publica que al año 2004 el costo por manejo de los desechos sólidos equivalía a Q. 22000,000.00 anuales, provenientes en su totalidad del presupuesto de esa misma municipalidad, lo que nos indica que este municipio asume la erogación de cerca de Q. 10000,000.00 por manejo de desechos sólidos que no son su responsabilidad, puesto que de un promedio de 2000 toneladas diarias generadas, el 47.0% de los desechos sólidos, son producidos por ocho municipios circundantes que deberían erogar sus propios recursos para enfrentar esas necesidades.

Se debe mencionar que existe una generación de desechos sólidos no cuantificada que tiene como destino quemarla o los botaderos clandestinos, los que existen en todo el departamento de Guatemala, así como hay personas que por falta de cultura, medio económicos, psicopatía, rebeldía, desechan su basura en la vía pública, lo que ocasiona problemas de contaminación ambiental.

Disposición final de los desechos sólidos:

Dentro de la política de manejo responsable de desechos sólidos, se debe catalogar la del manejo y disposición final que se da a la basura, para esto la Municipalidad de Guatemala opera un vertedero, conocido como relleno sanitario de la zona 3, del que más adelante externaremos nuestra opinión de porque no puede clasificarse ese depósito de basura como “relleno sanitario”.

De acuerdo a información de la Municipalidad de Guatemala, cada día se hacen más y mejores esfuerzos para que el vertedero se convierta en un verdadero relleno sanitario y que cumpla su función, así como se plantea trabajar en la modernización de los servicios de esa unidad municipal para implementar nuevos proyectos para dar un tratamiento verdaderamente ecológico y una disposición final de los residuos sólidos más adecuado; aunque en el año que corre, 2013, los problemas

¹¹ Información obtenida de la hoja electrónica de la Municipalidad de Guatemala “Tu muni”.

de años anteriores continúan vigentes.

Un problema latente es la finalización de la vida útil del vertedero, pues según las proyecciones existentes ésta llegaría a su final en febrero del año 2006 recibiendo el promedio de basura del año 2004, y se recomendaba realizar una inversión para una transición en el año 2007; hasta ahora, la basura, cantidad de 2501 toneladas diarias, continua depositándose en el mismo lugar de la ciudad y para paliar un tanto el problema de capacidad de recepción, un porcentaje de los desechos sólidos se deposita en un vertedero abierto en el kilómetro 22 de la carretera al Pacífico, éste recibe un promedio de 255 toneladas diarias de los municipios de Villa Nueva, Villa Canales, San Miguel Petapa y Amatitlán, lugar que es administrado por La Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Amatitlán (AMSA). Lo que disminuye en una quinta parte la presión sobre el vertedero de la zona 3 capitalina.

Las proyecciones municipales concernientes a que había lugar hasta para cuatro millones de metros cúbicos de desechos sólidos a un ritmo de tres mil novecientos metros cúbicos diarios, hacía imperioso que se iniciara un nuevo proyecto en donde depositar los desechos sólidos, por lo que se proponía que al año 2007 se alcanzaría el nuevo colector Reformita-Mariscal-Roosevelt, como la mejor opción para solucionar los problemas de manejo y disposición final de la basura producida en el departamento de Guatemala; proyecto el cual al año 2013 no está en funcionamiento y se sabe que la acumulación de basura está invadiendo espacios del Cementerio General.

Es obvio que con base en esa planificación y sin la utilización de la tecnología adecuada, como sucede en la actualidad, se pensaba que los desechos sólidos iban a permanecer en el lugar hasta llenar el espacio y no se tomaba en cuenta la cantidad de basura biodegradable así como la que podría ser reciclable, lo que daba opciones para más espacio dado el ciclo de vida de la basura y de los diferentes tipos de uso provechoso y anticontaminante que se le puede dar y que, hay que mencionarlo, las autoridades municipales de la Ciudad han anunciado la puesta en marcha en el mediano plazo de algunos proyectos que darían oportunidad de un manejo moderno y tecnológico de los desechos sólidos para su aprovechamiento económico; así también, para medir la capacidad del vertedero no ha sido tomado en cuenta el recurrente fenómeno, tan insufrible para cientos de miles de personas, del desplazamiento que se hace en la época lluviosa de los desechos sólidos del vertedero hacia el río Chínautla y Las Vacas, los que se han convertido en recipientes de miles de toneladas de basura y en verdaderos desagües de la Ciudad Capital.

Dado el problema creciente de mayor población y mayor cantidad de desechos sólidos, “La Municipalidad de Guatemala está

consciente de la necesidad de modernizar el manejo de los desechos sólidos en la ciudad, por lo que solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo -BID- cooperación técnica no reembolsable para formular un modelo operativo, legal y ambiental, con el fin de integrarlo en el Área Metropolitana de Guatemala (AMG). El BID, según la comuna, apoyó esta iniciativa en beneficio de los guatemaltecos, al proveer cooperación técnica a través del Fondo Multilateral de Inversiones.

Una exhaustiva investigación, denominada “Selección y diseño preliminar de sitios y tecnologías”, fue el primer paso que permitirá a la comuna capitalina elaborar los documentos técnicos y legales pertinentes, contratar los servicios más adecuados para el manejo de desechos sólidos y, probablemente, trasladar el vertedero a un nuevo lugar.

(El) bienestar del vecino, fin primordial de la comuna: este nuevo programa contempla la participación de operadores privados, especializados en la disposición de desechos sólidos, a la vez de proveer a dicho proceso de tecnología avanzada. Lo anterior permitirá mantener estándares ambientales apropiados en el área metropolitana, en beneficio de los vecinos, objetivo primordial de la actual administración edil capitalina”.¹²

Para realizar los proyectos de manejo de la basura y su reutilización se debe conocer el tipo de basura que se recolecta, y según el estudio realizado por la Dirección de Medio Ambiente de la comuna capitalina se estableció que el 52% de la basura recibida en el vertedero es orgánica –restos de alimentos, desechos vegetales, papel contaminado, entre otros, el 29% consiste en materiales reciclables –papel, cartón, plástico, textiles, metales, zapatos, madera y vidrio–, y el 19% restante es de tierra y vegetación, esta información es de vital importancia para determinar la tecnología a utilizar en los procesos aprovechamiento ecológico y obtener nuevos productos de los desechos sólidos y reciclar parte de ellos dispuestos en el vertedero de la zona 3.

Tratamiento de desechos sólidos en el vertedero de la zona 3 capitalina:

De acuerdo a la información de la Municipalidad capitalina, los desechos orgánicos que se reciben en el vertedero de la zona 3 se entierran por capas, las que son separadas por selecto y compactadas en bloques para impedir deslizamientos y hundimientos, ésta es la forma técnica de evitar la contaminación del ambiente; en cuanto a los materiales reciclables, es mínimo el porcentaje que se aprovecha de parte de los llamados guajeros que trabajan en ese lugar, arrojando graves peligros que atentan contra su vida, y grandes cantidades de esos materiales se ven arrastrados a través de las cuencas hacia comunidades aledaña a la Ciudad.

12 *Ibidem.*

La municipalidad de Guatemala, en su sitio electrónico informa en que puede ser utilizada la basura, y menciona la producción de gas metano y en procesos biológicos, “como la producción de compostaje -abono-, el cual es vendido. Asimismo, los materiales reciclables pueden servir para fabricar nuevos productos. Si bien este aprovechamiento no es llevado a cabo por la Municipalidad de Guatemala, varias empresas privadas se hacen cargo de ello”.¹³

Es obvio que a la fecha (mayo 2013), la municipalidad no aplica ningún avance técnico en el tratamiento de los desechos sólidos, puesto que la opinión pública achaca muchos vicios al funcionamiento del vertedero y los habitantes de las colonias circundantes están expuestos a enfermedades respiratorias y del sistema digestivo, ya que medidas ambientales tales como manejo de aguas de lluvia, manejo de gases y lixiviados, llenado técnico, monitoreo ambiental, impermeabilización de fondos y otras, no son observadas, lo que induce la contaminación de la atmósfera por la emanación de polvos y olores fétidos producidos por gases que surgen por la descomposición de la basura orgánica, la contaminación del agua de fuentes superficiales y subterráneas por el arrastre de basuras y sedimentos y el transporte de lixiviados que se conducen hacia las partes bajas, lo que orilla a colegir que existe un flagrante incumplimiento de las normas ambientales en su manejo.

Muchos sectores y personas individuales de la sociedad guatemalteca insisten en llamar “relleno sanitario” al vertedero de la zona 3, pero tal espacio para disposición final de desechos sólidos no reúne los requisitos mínimos para denominarse de esa forma, puesto que el mismo se debe conceptualizar como “la técnica mediante la cual diariamente los desechos sólidos se depositan, esparcen, acomodan, compactan y cubren empleando máquinas. Su fin es prevenir y evitar daños a la salud y al ambiente especialmente por la contaminación de los cuerpos de agua, de los suelos, de la atmósfera e impedir la propagación de plagas portadoras de enfermedades; es una técnica de disposición de residuos sólidos en el suelo que fundamentada en principios de ingeniería y normas operativas específicas garantiza el confinamiento seguro de la contaminación y la prevención de los impactos potenciales en el medio ambiente, la salud y la seguridad públicas.”¹⁴

Si nos atenemos a la realidad actual del vertedero de la zona 3, veremos que está muy lejos de ser un relleno sanitario, y hasta que

13 Ibidem.

14 Bobadilla Menéndez de Yela, Elsa Judith. Régimen jurídico del manejo de desechos sólidos en el Municipio de Guatemala y sus implicaciones sociales. Importancia del traslado del vertedero de la zona 3 a otro lugar del Municipio de Guatemala u otro aledaño, y creación de un Relleno Sanitario. Tesis para obtener los títulos de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogada y Notaria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Guatemala, octubre 2007.

la municipalidad de Guatemala no cumpla la política ambiental de manejo responsable de los desechos sólidos, aquél no podrá llamarse relleno sanitario.

Al problema no se le ven visos de solución, al contrario, es común ver en la prensa nacional hablada y escrita quejas de los vecinos en cuanto a la aparición de promontorios de basura en las calles de la ciudad, en un fragmento de un reclamo que hace un vecino de la zona 17, quien halaga un proyecto ambiental pero a la vez declara: “pero también sería importante que las autoridades ediles caminaran hacia el bulevar Austriaco ... donde observarán que a pocos metros se encuentra un vertedero de desechos ...”¹⁵ . En el mismo rotativo y en la misma página un vecino de la zona tres capitalina se queja: “Van tres periodos del alcalde ..., pero no ha sido capaz de resolver el problema que ocasiona el principal foco de contaminación de la capital, el mal llamado relleno sanitario de la zona 3. Todos los años, por esta época, los vecinos las colonias Landívar, Castillo Lara, El Guarda y Quinta Samayoa padecemos el humo tóxico generado por incendios en el vertedero, que nos causa severos daños a la salud, principalmente en las vías respiratorias. Además, han proliferado chatarrerías y negocios de reciclaje sin ningún control de salubridad, lo que agrega nuevos focos de contaminación en las colonias. Sería bueno que el alcalde pasara unos días en alguna de estas colonias cercanas al vertedero y experimentara los efectos de ese botadero. Tal vez así se sensibiliza y busca una solución definitiva a este problema”.¹⁶ Sin embargo continuemos revisando las propuestas que tienen las autoridades ediles, que datan ya del año 2005.

Proyectos para aprovechamiento de los desechos sólidos como parte de la Política de manejo responsable de desechos sólidos:

Líneas arriba se estableció la composición de la basura, lo cual es importante para determinar su reutilización para obtener otros productos, puesto que en la información obtenida de la comuna capitalina se menciona que está haciendo una exploración de gas metano para su posible explotación, así también, se establece que en el vertedero se produce compost, aunque dicha producción no está controlada por la municipalidad y los beneficios económicos obtenidos de dicha actividad son redituados a los particulares al igual que la actividad de reciclaje.

La Municipalidad de Guatemala con su El Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir” pretende modernizar el funcionamiento del vertedero, aunque hasta la fecha los avances que se han obtenido consisten en prohibir el ingreso a menores de edad, llevar un registro de las personas autorizadas para ingresar al vertedero y compactar en planchas la basura y separarla por planchas de selecto para evitar que

¹⁵ Prensa Libre, Opinión de los lectores, Lo viví en la calle, 7 de marzo de 2013.

¹⁶ Prensa Libre, Opinión de los lectores, Contaminación, 7 de marzo de 2013.

se diseminen los malos olores y disminuir la cantidad de incendios, sin que se utilice ningún método de impermeabilización para evitar los efectos nocivos de los lixiviados, es fácil colegir que estas acciones están lejos de ser una verdadera modernización.

Entre los planes de las autoridades municipales, se encuentra la de realizar pruebas de bombeo para explorar la producción del gas metano en el vertedero; exploración que se realiza en conjunto con los representantes de la Agencia de Estados Unidos para la Protección del Medio Ambiente (USEPA por sus siglas en inglés) y la Agencia de Estados para el Desarrollo Internacional (USAID).

Esta es una idea que es de vieja data pues tenemos conocimiento que desde finales de los años ochenta se pensaba en un proyecto dirigido a explotar la producción de gas metano por biodegradación de los desechos orgánicos, el cual no ha podido concretarse por problemas de orden económico y político; en el primer caso porque los encargados de llevar a cabo el proyecto no se ponen de acuerdo de quienes serán los destinatarios del beneficio económico que se pueda obtener, aunque por lo informado por la comuna y escrito líneas arriba, se sabe que los operadores de cualquier avance en la modernización del vertedero serán de carácter privado.

La concreción de este proyecto carece de modernidad, ya que “las pruebas de bombeo consisten en la colocación de un pozo en un sector del vertedero, del cual se extraerán muestras del gas metano, para su posible comercialización, la cual es permitida por el Protocolo de Kyoto en el marco de la convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”.¹⁷

Como sabemos, el gas metano es producido por la descomposición de residuos orgánicos y si se le deja escapar sin ser transformado o quemado, causa daños a la capa de ozono, por lo que esta exploración permitirá disminuir este daño en beneficio del ambiente. De Acuerdo a estudios, el gas metano puede ser transformado en calor o energía y por lo mismo darle ciertos usos domésticos, por ejemplo: gas para cocinar. También puede producir electricidad para una planta eléctrica.

Lo inconveniente de esta iniciativa es que no se toma en cuenta la más mínima precaución en cuanto los daños que causan los lixiviados ya que en ningún lugar se menciona el uso de la técnica de impermeabilización y sellado de los bloques en que se compacta la basura, puesto que la disposición de ésta sin observar la más mínima medida de ingeniería que requiere el manejo de un relleno sanitario, ocasiona contaminación de la capa freática o de las cuencas que se

17 *Ibidem.*

encuentran cerca del vertedero por los lixiviados.

La ciencia y la tecnología ofrecen instrumentos de ingeniería avanzados con los que se puede manejar de manera más limpia los desechos sólidos orgánicos, tales como los bio digestores, con los que se puede obtener grandes ventajas en el tratamiento de desechos sólidos biodegradables, y aprovechar la producción comercializable de gas metano y compost, con lo cual se tendrían que reducir las importaciones de ambos productos, se haría autofinanciable, en alguna medida, el manejo del vertedero, con la consecución de otros objetivos como los de salvar los problemas que causa a los vecinos de ese lugar y las comunidades adyacentes, así como del fin principal que es evitar más daños al ambiente ya que al conducir la transformación y utilizar el gas metano se evitaría el efecto invernadero o calentamiento de la tierra que daña el medio ambiente.

Son serios los problemas a sortear para tratar de implementar esa clase de tecnología, como son el del desplazamiento de los trabajadores autorizados y no autorizados, atentar contra los monopolios privados que lucran con la producción de compost y el aprovechamiento de los residuos reciclables, así como el desarraigo de la forma de pensar de las autoridades municipales que dicha iniciativa no es para lucrar sino un servicio social, y este es el mayor problema de economía política que pensamos ha obstaculizado la modernización del vertedero y ha evitado un verdadero manejo responsable de los desechos sólidos.

RECUPERACIÓN Y MANEJO ADECUADO DE CUENCAS Y BARRANCOS

El valle de la ciudad de Guatemala contiene muchos desniveles bruscos en su terreno, caracterizados como barrancos, los que se han originado por movimientos tectónicos; según se desprende de la tesis de María José Palma Rubio, "El uso de los barrancos como áreas protegidas destinadas a la recreación urbana", del año 2001, setenta y tres barrancos rodean la ciudad.

En la evaluación realizada se determinó que esas áreas pueden ser de propiedad municipal o privada, son consideradas zonas de riesgo por su topografía, algunos están cubiertos de densa vegetación, y muchos ya carecen de ella, en su parte baja se han convertido en depósitos o cauces de aguas servidas así como se han convertido en depósitos ilegales de basura, el crecimiento demográfico y la urbanización sin planificación los ha hecho objeto de invasión por familias de escasos recursos para usarlos como vivienda, a pesar de la falta de servicios y el peligro que representa vivir en sus laderas.

Muchos barrancos de la ciudad de Guatemala muestran

descarnadamente como viven en la pobreza cientos de miles de personas, que carecen de vivienda y al no tenerla deben ubicar su lugar de residencia en lugares en donde su vida y la de su familia peligra constantemente.

Así, también, existe un sistema de ríos que se concentran en las cuencas del río Las Vacas y la del río Villalobos. El río las Vacas nace en el sudeste del municipio y discurre hacia el noreste del mismo, tiene numerosos afluentes en su recorrido, lo cuales consisten en desagües de aguas servidas; entre los que aportan mayor caudal en el invierno podemos mencionar el río Chinautla, el Tzajá y el Zapote, que se unen a partir del kilómetro 13 de la carretera de Chinautla; todos los afluentes están altamente contaminados por desechos sólidos y aguas servidas que se originan de los asentamientos humanos que existen en sus riveras y sus alrededores.

El río Villalobos como cuerpo hídrico, también forma parte de las cuencas de la ciudad, y se origina por la confluencia de los pequeños ríos tributarios como El Platanitos, Pinula, Las Minas, Tuluja, El Bosque, Molino, San Lucas y Parrameño. Esta corriente de agua recibe las descargas residuales de tipo doméstico, industrial, agrícola y hospitalario de la parte sur de la ciudad de Guatemala, y de los municipios de Mixco, Villa Nueva, Villa Canales y San Miguel Petapa, para desembocar en el Lago de Amatitlán. En los anexos podemos encontrar un cuadro donde se enumeran las cuencas que alimentan las subcuencas del municipio y que extienden al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

La cuencas usadas como vertederos de aguas servidas:

Las aguas servidas son fluidos procedentes de vertidos cloacales, de instalaciones de saneamiento; son líquidos con materia orgánica, fecal y orina, que circulan por el alcantarillado. De manera más amplia, son líquidos contaminados que requieren de sistemas de canalización y el tratamiento debido en cumplimiento de las normas vigentes.

Estas aguas servidas, residuales, cloacales o negras, como indistintamente se les puede llamar, generadas por la actividad doméstica, industrial y comercial en la ciudad de Guatemala carecen de un sistema de tratamiento antes de ser descargadas en las cuencas del departamento de Guatemala.

El método para recolectar las aguas residuales en la ciudad capital y sus alrededores es por medio de drenajes, las que son conducidas, sin ningún tratamiento, recalamos, al sistema de barrancos, ríos, riachuelos y quebradas, y de allí a las cuencas principales, lo que convierte a ese sistema en foco de contaminación.

Este problema afecta a los habitantes de la ciudad capital, también perturba a otras comunidades aledañas, como Santa Cruz Chinautla, San Antonio las Flores, comunidades que viven en los alrededores del río Villalobos, y la contaminación del Lago de Amatitlán, del que las autoridades ambientales no se atreven a anunciar su extinción; así como afecta localidades más alejadas de la ciudad, como las comunidades que utilizan el agua del río Motagua que es portador de cientos de miles de toneladas de impurezas generadas en aquélla, y el Golfo de Honduras, donde desemboca este río.

El problema de polución, como es obvio, estriba en la inexistencia de un sistema de recolección y tratamiento de aguas negras, el cual deberá ser resuelto con el Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir”

El asunto es que no se conoce que acciones se tomarán para evitar este inconveniente de sanidad ambiental, pues lo único que se declara por parte de las autoridades municipales es que existen plantas de tratamiento en algunos lugares de la ciudad, las que no son suficientes para tratar la enorme cantidad de aguas servidas que se producen. Hace tres años, que se dio el problema de colapso de colectores en la zona dos capitalina, en donde hubo pérdida de vidas humanas, lo que se tomó trivialmente por las autoridades municipales, en cuanto a la reconstrucción se actuó de forma diligente e inmediata, con el inconveniente que los principales funcionarios ediles rehusaron asumir la responsabilidad directa por la falta de mantenimiento en la red de drenajes de la ciudad y, como sucede siempre que surge un problema urbano que afecta a los vecinos y surgen las denuncias y reclamos, el alcalde municipal por medio de la prensa se excusa sin fundamento diciendo que la municipalidad está trabajando para el bien de la ciudad, pero es penoso comprobar que el trabajo realizado consiste en cuestiones cosméticas que sólo distraen la atención de los verdaderos problemas que aquejan a los vecinos.

En la década de los años setenta del siglo pasado principiaban a manifestarse los inconvenientes de la polución en la ciudad de Guatemala, por lo que la administración municipal de esa época se preocupó por enfrentar el problema, a lo que diseñó, es necesario mencionarlo de nuevo, el plan Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano -EDOM 2000- y enfatizar que ha sido la única iniciativa seria propuesta para resolver los problemas urbanos con enfoque social.

Ese proyecto contenía un plan de saneamiento de la ciudad, el cual inició su construcción en el año 1974, y consistía en cambiar el antiguo sistema de drenajes, ya que permitía la contaminación del ambiente, pues las aguas servidas se encauzaban directamente a los ríos, sin ningún tipo de tratamiento.

Las aguas servidas se conducirían por un sistema de colectores que captarían los drenajes existentes a fin de evitar la contaminación de los

barrancos y serían conducidas a un lugar donde recibirían el respectivo y apropiado tratamiento, con lo que se sentaban las bases para la construcción de plantas de tratamiento.

Este plan fue en su momento considerado como “La obra de ingeniería más grande de Centroamérica por expertos nacionales y extranjeros ya que se trata de una obra que no se ve, porque se realiza a muchos metros de profundidad, pero que, inobjetablemente, significa una obra de grandes beneficios”.¹⁸

Era una obra de ingeniería que se esperaba rindiera grandes beneficios sociales y económicos para la mayoría de ciudadanos, “uno de los grandes objetivos era disminuir las tasas de mortalidad del 9 al 5 por ciento; la disminución debería hacerse a expensas de las enfermedades infecto-contagiosas, y dentro de éstas, las provocadas por contaminación hídrica. ... en un período de 30 años se podría evitar 87 mil 436 muertes por este tipo de enfermedades. Si se calculaba los gastos económicos que se realizaban al atender a enfermos hospitalizados, el ahorro que se pensaba para la cartera de Salud y, por consiguiente, al Estado era de Q 22 millones 884 mil, además de los ahorros en servicios de consulta externa de Q 15 millones 758 mil, en medicinas y en días laborales que se debían de pagar de Q 4 millones 462 mil. ... Entre los beneficios económicos que se pensaba obtener en la implementación del plan de saneamiento era enhabría un ahorro para el Estado de Guatemala de más de Q 75 millones 941 mil, con una inversión de Q 13 millones proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-”.¹⁹

Esta sencilla descripción denota que el plan tenía previsto alcanzar al año 2000 no sólo una ciudad más sana ambientalmente sino beneficios sociales y económicos para las mayorías poblacionales, lo que está muy bien cuantificado, y denota la claridad de la visión humana con que conducían la cosa pública aquellos administradores ediles.

Ese es un ejemplo paradigmático de las acciones ambientales que deberían tomarse para recuperar el sistema de barrancos, ríos, riachuelos y quebradas de la ciudad y, como colofón, recuperar los ríos que contaminan la ciudad, que es expansiva de los problemas ambientales y sanitarios a las comunidades vecinas, con lo que se lograría el pretendido cinturón ecológico.

Pero vemos que desde hace varias décadas en la municipalidad las autoridades encargadas actúan improvisadamente, resolviendo algunos problemas según van surgiendo, aunque otros

18 España, María José. <http://gestionterritorialmunicipal.blogspot.com/2010/12/aguas-negras-amenazan-la-ciudad>

19 Ibídem.

graves estén faltos de atención; no se sigue un camino trazado a pesar que exaltan la existencia de un plan con el que se pretende lograr una ciudad que no tenga nada que envidiarle a la más desarrollada de las europeas, como ha manifestado varias veces el actual alcalde.

ESTÍMULO A INDUSTRIAS PARA LIMPIAR PROCESOS

Existe una Política Nacional de Producción Más Limpia, y “su propósito es introducir patrones de producción y consumo más amigables con el ambiente, utilizando producción más limpia como una herramienta eficaz que apoya, alinea y coordina las acciones de los sectores público y privado para alcanzar el desarrollo sostenible, a través de acciones de promoción y prevención para sustentar el crecimiento económico sostenible de Guatemala.”²⁰

Entre los incentivos que propone aquella tenemos:

- a) Identificar, proponer y establecer incentivos (tales como: económicos, fiscales o de otro tipo) para promover la aplicación de Producción Más Limpia.
- b) Establecer y otorgar reconocimientos a nivel nacional para las empresas e instituciones que apliquen exitosamente la Producción Más Limpia.
- c) Promover, dentro de los diferentes sectores, públicos y privados, la adquisición de bienes y servicios producidos con Producción Más Limpia.
- d) Simplificar y agilizar los trámites a empresas o instituciones que adopten la Producción Más Limpia.
- e) Reconocer los Acuerdos de Producción Más Limpia por parte de los sectores público y privado, así como por parte de los consumidores.

La municipalidad de Guatemala en su plan ambiental propone la estrategia de estímulo a las industrias para limpiar procesos, con lo que se evitaría que desecharan sus desperdicios contaminantes en el sistema de cuencas de la ciudad, con el propósito de disminuir los grados de contaminación que están atentando, en un alto porcentaje, con la vida del lago del Amatitlán, dado que el mayor porcentaje de industrias se encuentran en el sur de la Ciudad.

Sin embargo, los niveles de contaminación por desechos industriales no han disminuido, lo que da pábulo a afirmar que aquella estrategia sólo ha quedado como un propósito de buena voluntad.

²⁰ Política Nacional de Producción Más Limpia. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Guatemala, 2010.

CONSIDERACIONES FINALES:

El crecimiento de la Ciudad de Guatemala ha sido desordenado, y la solución que se ha tratado de dar a los problemas urbanos sólo ha sido paliativa, la falta de visión y planificación provoca que cuando las autoridades arremeten un inconveniente y han encontrado su resolución, éste ha rebasado sus proporciones iniciales y la tal solución ya no es la apropiada. Se les acusa a los administradores ediles de una su visión cortoplacista, casuística y sectorial, falta de integralidad para afrontar la problemática urbana.

Cerca de tres décadas de gobernar el mismo grupo la comuna capitalina no han sido suficientes para implementar un plan que aborde integralmente los problemas de la Ciudad Capital y que ellos nos estén desbordando por todas partes. Si bien estos dirigentes políticos han realizado propuestas para planificar el crecimiento del municipio, primero con el Plan Metropolis 2010, y luego con el Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir”, estos no han tenido ningún impacto positivo como lo demuestra la simple observación de la ciudad y sus alrededores.

Respecto al problema ambiental, que es el que nos ocupa, vemos que no ha aplicado ninguna política ni estrategia para recuperar la sanidad ambiental. Indicamos que el Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir”, fue propuesto en el año 2005, por lo que han transcurrido 8 años desde su alumbramiento y hasta la fecha el compromiso ambiental sigue pendiente y no se muestran signos de una solución a corto plazo. Por más que se declare por los encargados de aplicar el plan ambiental de los beneficios que contiene el mismo y se mencionen logros, no se encuentra avance en dirección alguna, los basureros clandestinos siguen siendo parte del paisaje y gran cantidad de la basura tiene como destino los barrancos y el río Villalobos. El vertedero de la zona 3, continúa siendo un problema para vecinos de las colonias cercanas y para la excabecera municipal Santa Cruz Chinautla, así como para la aldea San Antonio Las Flores, pues los ríos Chinautla, Tzajá, y Las Vacas son conductos de la basura que se deposita en ese lugar; lo que hace nula la política propuesta de manejar responsablemente los desechos sólidos.

La pretensión de crear un cordón ecológico con el rescate de las cuencas y barrancos es otra estrategia que se ha quedado corta, ya que dicho sistema es foco de la contaminación pues es utilizado como depósito de basura y de aguas servidas, que son trasladadas a las cuencas principales. Para lograr el rescate de ese sistema es necesario dar mantenimiento a los colectores y la red de drenajes para reconducir las aguas servidas, además de construir un sistema de plantas de tratamiento que evite su desagüe sin ningún procesamiento.

Si la municipalidad de Guatemala ha llegado a acuerdos

sobre prioridades con las localidades circunvecinas, y el saneamiento del ambiente aseveramos que lo es, aquéllos son muy débiles o se incumplen, pues las quejas de las comunidades aledañas se han hecho escuchar por la cantidad cada vez mayor de desechos y contaminación que reciben de la ciudad. Los habitantes de Santa Cruz Chinautla, que no las autoridades, han interpuesto denuncias legales y públicas por los riegos que sus viviendas y vidas sean arrastradas por las crecientes correntadas de basura con agua y desechos humanos que empuja el río, los olores fétidos y problemas de salud que les causa esa polución.

La falta de seguimiento de los planes a un largo plazo es otro factor que contribuye a que se rompan procesos y los proyectos no se concluyan, como ya se mencionó, se han propuesto tres planes para alcanzar el desarrollo ordenado de la ciudad y evitar los problemas urbanos que aquejan a los vecinos. El Esquema de Director de Ordenamiento Metropolitano -EDOM 2000-, considerado la primera iniciativa y única sería para enfrentar la contaminación de que ya era presa la ciudad en el año 1970 fue truncado cuando el gobierno municipal fue ocupado por sectores de la derecha conservadora del país. En un artículo del diario La Hora del 17 de diciembre de 2010, la articulista afirma que un megaproyecto para tratar las aguas negras propuesto por el Licenciado Manuel Colom Argueta nunca se implementó y ahora se están pagando las consecuencias. En su lugar fue propuesto el Plan Metrópolis 2010, cuya implementación fue ineficaz resolver los problemas de contaminación ambiental así como otros urgentes de la ciudad.

En la actualidad, está vigente el Plan Guatemala 2020 “la ciudad para vivir”, también propuesto por la derecha conservadora, del que no se percibe avances en ningún sentido, menos en el combate a la contaminación ambiental a pesar que la misma administración ha persistido en la conducción de la comuna.

Esta falta de continuidad en la aplicación de los planes denota que la conducción de la cosa pública municipal se ha tomado como una cuestión personal, aunque las ideas propuestas con anterioridad sean más desarrolladas y su fin sea verdaderamente alcanzar el bien común, característica ausente en las propuestas de solución actuales.

A lo largo de la investigación descubrimos que son muchos los estudiosos del problema ambiental los que afirman que es la falta de formación educativa lo que provoca que la población mire con indiferencia la contaminación ambiental y hasta colaboren con ella pues, en ausencia de instrucción sobre este tema por la inexistencia de una asignatura en los centros educativos acerca de educación ambiental, no saben cómo utilizar técnicas como las 3r's (Reducir, Reutilizar, Reciclar), lo cual agrava el problema al aumentar, no reutilizar y no clasificar la basura y tirarla en botaderos clandestinos para no pagar el servicio de extracción; si bien, pensamos que la educación ambiental es necesaria e importante en las clases populares, uno de los problemas causales surge

cuando las autoridades que son las encargadas de cumplir la ley y hacerla cumplir no desempeñan su función, pero lo más relevante es el problema económico, la forma de organización de la producción, la dualidad pobreza-riqueza y la forma de pensar de aquellas autoridades.

Esta forma de pensar, la ideología que profesan, les impulsa a actuar buscando obtener ganancia en todas sus iniciativas, y los emprendimientos para resolver el problema ambiental, por su naturaleza social no pueden alcanzar esa meta; la tecnología de punta para limpiar procesos tiene costos muy altos y por eso los administradores ediles consideran inviable invertir en ella.

Pensamos que la potencial explotación de gas metano producido en el vertedero de la zona 3 capitalina y el reciclaje de los desechos sólidos debería ser manejado por el ente municipal para aprovechar los ingresos que podrían generar esas actividades e invertirlos directamente en la solución del problema ambiental, pero ajustado a lo afirmado en el párrafo anterior, las autoridades ediles piensan dejar en manos de la empresa privada dicha explotación y reciclaje.

Lo que nos resta es enfatizar que un alto porcentaje de la polución que se sufre en los municipios aledaños a la municipalidad capitalina, se origina en la ciudad de Guatemala por inadecuado manejo de desechos sólidos y el sistema de drenajes que depone las aguas servidas directamente en el sistema de barrancos, ríos, riachuelos, cuencas y subcuencas.

Un ejemplo de la destrucción ecológica es el río Chinautla, que fuera un nicho de vida hasta hace varias décadas, así como un lugar propicio para el turismo y los habitantes de la localidad aprovechaban la pesca y el agua para satisfacer algunas de sus necesidades.

El río servía como bebedero a muchas especies animales tales como los venados, las ardillas, los tacuazines, las liebres, los armadillos, los zorrillos, las comadrejas y las culebras que tenían su hábitat en ese lugar y su inutilización como tal, provocó que hayan emigrado a otros lugares o bien se hayan extinto.

La simple observación del río da una idea de los males que se ha causado a ese otrora nicho ecológico, hábitat de variadas especies de reptiles, mamíferos, insectos y, como se mencionó antes, peces que sobrevivían y se reproducían en su lecho.

Aquella agua cristalina y azulada se ha convertido desde hace cerca de cinco décadas en un líquido color café portador de bacterias, de donde emanan malos olores y enfermedades, en su curso transporta heces fecales, recipientes plásticos, bolsas plásticas, textiles desechados, incluso desechos de hospital, con lo cual esta corriente de agua ha

adoptado la categoría de desagüe de aguas negras. El daño ecológico es severo, puesto que esas sustancias son destructoras de toda clase de vida que pudiera contener en su lecho, así como los animales terrestres que antes lo usaban como bebedero e incluso, como lugar para obtener alimentos, debieron sucumbir o emigrar.

Todo este proceso destructivo de vida se ha dado expansión de la ciudad capital y el precio lo tienen que pagar los descendientes de la etnia pokomam que por más de cuatro siglos y medio han habitado la región, sin que los encargados del bienestar público hagan algo por detener la contaminación, a pesar de las solicitudes desesperadas de sus pobladores.

Estas personas afirman que cada día se vuelcan más desechos fecales y basura hacia ese cauce y se mencionó que la mayor parte de la basura que arrastra el río proviene del relleno “sanitario” de la zona 3 capitalina, problema que han planteado los vecinos a las autoridades de la Ciudad y de Chinautla, quienes desoyen las solicitudes de tomar las medidas necesarias para corregir ese problema. Esta situación ha obligado a los habitantes de esa comunidad a denunciar públicamente el eco etnocidio de que están siendo víctimas.

Si bien el problema ambiental se ha tornado complejo y difícil y requiere millonarios recursos de los que la Municipalidad capitalina y demás municipalidades del Departamento de Guatemala no poseen, lo que demanda la intervención y cooperación del Gobierno Central, no existe voluntad política para su acometida pues las autoridades del país, en general, se acogen al marco de un capitalismo depredador dentro del modelo económico neoliberalista.

BIBLIOGRAFÍA:

1°.Azqueta, Diego (2007). Introducción a la economía ambiental, 2da. ed. Madrid, España: Macgraw Hill.

2°.Field, Barry C. y Field, Martha K (2005). Economía Ambiental, 3ra. ed. México: Macgraw Hill.

3°.Kiely, Gerard (2003). Ingeniería Ambiental. Fundamentos, entornos, tecnologías y sistemas de gestión. Colombia: Macgraw Hill.

4°.Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2003). Economía Ecológica y Economía Ambiental. México: Fondo de Cultura Económica.

5°.Marx, Carlos. El Capital. Editorial Librerías Allende, S. A. México. 1970.

6°.Marx, Carlos; Engels, Federico. El Manifiesto Comunista. Editorial Oveja Negra. México, 1980.

7°.Turk, Amos, Turk, Jonathan, Witte, Janet (2004). Ecología-Contaminación-Medio Ambiente. México: Macgraw Hill.

8°.Hinkelamert, Franz (1984). Problemas actuales de la economía política. Revista Economía, 78. 5-19.

9°.Martínez López, José Florentino. La situación de la basura en la ciudad de Guatemala. Boletín No. 30. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, septiembre de 1996.

10°. Instituto de Incidencia Ambiental et al. Generación y manejo de desechos sólidos en Guatemala. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Agrícolas. Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas. Universidad Rafael Landívar. Guatemala, agosto 2003.

11°. Zaror, Claudio A., Dr. Principios de diseño de procesos limpios. Departamento de Ingeniería Química. Universidad de Concepción. Chile. Dirección electrónica czaror

12°. Schmidt, Alfred (1998). Por un materialismo ecológico. Revista Economía, 106. 63-84

13°. Lemus Urbina, Mynor Estuardo. Municipio de Chinautla. Tesis de Graduación. Facultad de Humanidades. Universidad de San Carlos. Guatemala. 2004.

14°. Palma Rubio, María José. Uso de los barrancos como áreas protegidas destinadas a la recreación urbana. Tesis de Graduación. Facultad de Arquitectura. Universidad Francisco Marroquín. Guatemala, febrero 2001.

15°. Ralda Villagrán, José Rubén. La Historia del Municipio de Chinautla. Tesis de graduación. Facultad de Humanidades. Universidad de San Carlos. Guatemala. 2006.

16°. Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos de América. Evaluación de Recursos de Agua de Guatemala. Junio 2000.

17°. La contaminación de la cuenca norte de la Ciudad de Guatemala y la gestión ambiental de los pobladores de Santa Cruz Chinautla.

18°.Decreto número 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento de Medio Ambiente.

19°.Decreto número 101-96, Ley Forestal y su Reglamento.

20°.<http://economiaestefanie.blogspot.com>

21°.html.elrincondelvago.com

22°.<http://www.eluniverso.com>

23°.<http://mujeresenaccion.over-blog.es>

24°.<http://economialauura.blogspot.com>

25°.<http://tumuni.com>

26°.www.redalyc.uaemex.mx

Cambio Climático: Implicaciones para Guatemala

*Por Carlos Morales López**

Se pelan los bosques, la tierra se hace desierto, se envenenan los ríos. En muchos lugares la lluvia ha dejado de llover, y en muchos llueve como si se partiera el cielo.

Eduardo Galeano

El período durante el cual se debatía a nivel global y local, si el Cambio Climático¹ era un acontecimiento antropogénico sostenido en el tiempo o un invento de mentes paranoicas, aún es reciente. Por varias razones, esencialmente por la evidencia científica presentada hasta hoy, son pocos los sectores locales que aún conservan un discurso negacionista sobre este hecho². Posiciones conservadoras acordes con la irresponsabilidad ambiental y defensa de intereses gremiales en donde el bien común o de nación no existe, no tienen razón de ser. Según Lara (2013) para los más categóricos, la crisis climática y medio ambiental se inscribe en una crisis capitalista sistémica y global, en pleno desarrollo, que compromete al conjunto del planeta y la supervivencia de la humanidad. Para ellos, se trataría de una crisis de un patrón civilizatorio de crecimiento supuestamente infinito. Pero también hay quienes han comprendido la magnitud del hecho a escala mundial, cuestionando la indiferencia e irresponsabilidad de los mayores contaminadores del planeta, los erróneamente llamados países desarrollados, industrializados, o de primer mundo. Por tanto, no hay cabida

* Economista, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

1 Para el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), este representa una importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste en un período prolongado. Este se puede deber a procesos naturales internos o a cambios de forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.

2 Es necesario referenciar brevemente dos artículos negacionistas: El primero de Franklin A. López. Profesor de economía en la Universidad de New Orleans. Titulado **Mitos Ecológicos**. Centro de Estudios Económico Sociales CEES. Año XXXIV. No. 766. Enero de 1993. Y el segundo, aún más reciente, titulado **El Mito del Cambio Climático**. Publicado por Agrofertil. Año 4. Edición 1. Febrero. 2013. Guatemala.

actualmente para el discurso que pretende negar los cambios en el clima mundial producto de actividades antropogénicas y que significa hoy por hoy, uno de los grandes desafíos para la humanidad.

Para contextualizar de mejor manera el presente documento es necesario aclarar, que la contribución del istmo centroamericano al cambio climático no es representativa, si se toma en cuenta que la industria de la región aún no alcanza los niveles de contaminación del primer mundo. Según Galindo (2013) para 2008, las emisiones de CO₂ (huella de carbono) per cápita en Europa alcanzaron niveles de 4.6 toneladas. El promedio para América Latina³ fue de 2.8 toneladas por habitante, y el caso específico de Guatemala para ese mismo año, se estima que no alcanzó 0.90 toneladas por habitante. Ligeramente arriba de países como Haití, Paraguay y Nicaragua. Pero, por su formación y ubicación entre los océanos pacífico y atlántico, producto de la evolución geológica durante millones de años, es altamente vulnerable⁴. Debe sumarse a esa condición de vulnerabilidad climática las prácticas agrícolas inadecuadas como: tala inmoderada de bosques, cambio de uso del suelo, agricultura intensiva, uso de fertilizantes, plaguicidas⁵ y ganadería entre otros. Prácticas que alteran los ecosistemas e inciden negativamente en los medios de vida de la sociedad.

En la discusión del cambio climático es común responsabilizar al sector campesino por la degradación ambiental (suelos y bosques) pero, poco se dice sobre la corresponsabilidad de los centros urbanos y los cientos de miles de toneladas de residuos; que están siendo depositados en los llamados rellenos sanitarios (botaderos) próximos a los centros urbanos o dentro

3 Otros países del mundo como China alcanzaron las 5 toneladas, los países miembros de la OCDE superaron las 13 toneladas y Estados Unidos alcanzó 18 toneladas per cápita.

4 Para Soares y Vargas en *Capitales comunitarios y vulnerabilidad social frente al cambio climático en un municipio de Yucatán*, (2012,53): Vulnerabilidad consiste en el grado de que un sistema es capaz o incapaz de afrontar los efectos adversos de un fenómeno amenazante, como el cambio climático. Incluye el carácter y la magnitud de la variación climática a que está expuesto el sistema y su ubicación geográfica –aspectos externos de la vulnerabilidad- así como su sensibilidad y capacidad de recuperarse después del golpe, lo que depende su acceso a los recursos capitales –aspectos internos de la vulnerabilidad-. La vulnerabilidad social se define como aquellos elementos que ponen en riesgo de shock o estrés y la posibilidad de hacer frente a dichas crisis. Estos elementos pueden ser naturales o de origen social que inciden en el ambiente, creando así un riesgo ambiental.

5 Según registros de la Unidad de Normas y Regulaciones del MAGA en los años 2008 y 2009 Guatemala importó para la producción agrícola nacional 21,846,796 kilogramos y 30,484,103 litros de plaguicidas.

de ellos. No hay que olvidar que la descomposición anaeróbica de los desechos, genera metano que no es aprovechado y que al dispersarse libremente contribuye con el fenómeno en mención. Si se analiza con más de talle el estilo de vida de los centros urbanos, seguro habrá más contribuciones (crecimiento urbano, combustibles fósiles, entre otros) que desde ya hay que considerar.

Para otros autores (Pardo, 2007), el problema se resume en que se conocen suficientemente las causas del problema, la masiva utilización de combustibles fósiles; se conoce suficientemente las consecuencias en el clima, calentamiento atmosférico y sus efectos climáticos asociados. Se conocen además algunos de impactos en el medio biogeofísico natural más relevantes como disminución de la biodiversidad, sin embargo apenas se conoce con rigor el impacto social, el costo económico, su conexión con la pobreza, el cambio social asociado al cambio climático y el problema del cambio climático esta todo en el cómo y las diversas maneras de afrontar el problema.

Legislación existente para enfrentar el Cambio Climático

Existe mucha preocupación con respecto al cambio climático y varios países están tomando una serie de medidas para poder adaptarse⁶ y mitigar sus efectos. Una buena medida han sido los estudios denominados de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático (Urbina y Martínez, 2006, 162) que proponen posibles nuevos escenarios para determinar cuáles serían esas estrategias. Posiblemente dando seguimiento a las recomendaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Según la UNFCCC (FOCUS NO. 2/04, 6) en el contexto del cambio climático, el término adaptación designa a los ajustes naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos o a sus efectos, con el fin de disminuir el daño que ocasionan o aprovechar sus beneficios. El proceso de adaptación consta de tres pasos principales: 1) evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático, 2) desarrollo de las capacidades necesarias

6 Según el IPCC la adaptación se define 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. La mitigación se refiere a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de origen antropogénico o con el aumento de los sumideros de carbono (bosques y humedales por ejemplo) Para la FAO se entiende por adaptación las actividades realizadas por los individuos o sistemas para evitar, resistir o aprovechar la variabilidad, los cambios y los efectos del clima actuales o previstos. La adaptación disminuye la vulnerabilidad de un sistema o aumenta su capacidad de recuperación ante las repercusiones. La capacidad de adaptación es la habilidad inherente de un sistema de adaptarse a los efectos del cambio climático. Define a la mitigación como las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por fuente y/o de incrementar la eliminación de carbono mediante sumideros.

a nivel internacional, nacional, local y 3) promoción de medidas de adaptación. Los pasos mencionados son dinámicos y están interrelacionados. Debe ser considerada como un proceso a largo plazo que conjuga el conocimiento local y tradicional con el conocimiento externo. Algunas prácticas que llevan varios años y que ha sido definida por otras instituciones como: *Adaptación para manejar lo inevitable y mitigación para evitar lo inmanejable* que buscar reducir las vulnerabilidades de las poblaciones más pobres.

En esta dinámica, los países se han comprometido seriamente ante el fenómeno. Es interesante como en el esfuerzo dichos países han modificado seriamente su legislación en búsqueda de un sistema productivo responsable con el medio ambiente y la humanidad. En dicha legislación se observa que tienen como objetivo varios componentes socialmente vitales, ente ellos: Garantizar el derecho a un medio ambiente sano regulando la emisión de los gases efecto invernadero por varias vías, reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los ecosistemas, fortalecer las capacidades de los países fomentando la educación y la investigación para el desarrollo de economías competitivas sustentadas en la concertación social. Este último aspecto puede significar dentro de la adaptación y mitigación en el futuro, un mejor manejo de los recursos naturales, especialmente los vinculados a la agricultura como el suelo, bosques y agua.

Para el caso específico de Guatemala hay que tener presente la recurrencia de varios eventos, entre los más significativos Huracán Mitch, tormenta tropical Stan, Agatha, y varias sequías en la última década. La legislación⁷ e institucionalidad específica ha recorrido un camino lleno de obstáculos, de esa cuenta es posible encontrar entre otras: El Acuerdo Gubernativo 329-2009 (Política de Cambio Climático) una propuesta de 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 (Iniciativa 4139), e Iniciativa de Ley 4373 mediante la cual el Congreso de la República estaría aprobando las negociaciones y autorizando al Organismo Ejecutivo para que a través del Ministerio de Finanzas suscriba el convenio de préstamo **No. 2434/OC-GU Y 2435/BL-GU** hasta por \$. 250 Millones de Dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, para financiar el programa de apoyo a la **Agenda de Cambio Climático en Guatemala**.

⁷ En el presente documento se hará referencia a la relacionada con adaptación y mitigación del Cambio Climático únicamente. Sin negar la existencia de un marco legal base para la formulación de estas y otras leyes. .

En estos pasos iniciales dentro del marco jurídico guatemalteco resulta interesante conocer como en la justificación de la Política de Cambio Climático se busca impactar positivamente en el Desarrollo Humano Transgeneracional y la erradicación de la pobreza por medio de: *mejorar la calidad de vida de la población en el contexto del Cambio Climático a través del ejercicio de sus competencias ambientales. Promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional. Impulsar la responsabilidad socio-ambiental de todos los sectores. Asegurar el uso de bienes y servicios ambientales para usos multifinalitarios. Más importante, en sus fundamentos poder encontrar que “El desarrollo de las sociedades no se debe lograr a costa del capital natural ni de la calidad del ambiente, ni de la puesta en riesgo de la seguridad en sus diferentes manifestaciones: Seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, seguridad jurídica y seguridad ambiental.”* En las propuestas de adaptación y mitigación de la mencionada ley resalta que se considere el manejo integrado de cuencas hidrográficas, el paisaje productivo y los corredores biológicos como sustento principal para orientar la formulación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones, tanto en el área rural como en las urbanas. Aspecto que retoma en las medidas de adaptación.

De la Ley Marco (Iniciativa 4139) es importante destacar el capítulo IV en sus artículos 14 y 15, que literalmente se manifiestan en dos aspectos importantes:

Artículo 14. Prácticas Productivas Apropriadas.

El sector productivo empresarial y económico del país, en la prestación de servicios y producción de bienes, deberá considerar la variabilidad y el cambio climático así como las condiciones propias de las diferentes regiones, incluidos los conocimientos tradicionales y ancestrales apropiados de sus habitantes, aprovechando las tecnologías, limpias y amigables con el ambiente y las condiciones ecológicas del país. Así también, adoptaran nuevas prácticas, incluidas las provenientes del conocimiento tradicional y ancestral, que permitan una producción tal, que no se vea afectada por los efectos del cambio climático y garanticen que la población del país cuente con la alimentación básica y minimice la degradación del suelo.

Artículo 15. Recursos Hídricos.

La gestión integrada de los recursos hídricos considerará en la planificación, en las zonas de recarga hídrica y en el aprovechamiento del agua, las necesidades de la población para su consumo y

producción de bienes y servicios, y de los ecosistemas, así como la adopción de medidas y prácticas para enfrentar la variabilidad y el cambio climático.

Es importante resaltar que dicha propuesta expresa un enfoque integral que pretende reducir las vulnerabilidades del país frente a esta incertidumbre mundial. Sin embargo, con todos los esfuerzos de los diferentes sectores sociales involucrados en su diseño, la seguridad y los beneficios que dichas normativas podrían otorgarle al país en un futuro próximo, esta no cuenta con el apoyo e interés dentro del palacio legislativo. Más preocupante resultan las declaraciones de algunos congresistas vinculados al tema. Con fecha 13 de marzo del presente año el Diputado Flavio José Yojcom dio a conocer que la iniciativa de ley 4139 se encuentra en la fase de tercera lectura y que deben realizarse algunas modificaciones antes de ser aprobada⁸. ¿Cuáles serán estas modificaciones?. El tema del cambio climático y las medidas a tomar genera fricciones porque es un tema de gobernanza, de lo político. En este tema existe la necesidad incluir a los grupos sociales afectados, los más vulnerables, los sectores rurales. Pronto se sabrá si en dichas modificaciones prevalecerá el interés de nación o si por el contrario los sectores tradicionales cercenarán dicha propuesta para seguir deteriorando irracionalmente los recursos naturales

Impacto del cambio climático en las políticas públicas

Resulta imposible negar, que los daños provocados por los diferentes eventos han sido cuantiosos, según SEGEPLAN, el costo de daños y pérdidas provocados en Guatemala por tormentas y huracanes durante el periodo 1998-2012, alcanzó la suma de Q.28,704.88 millones de quetzales, aspecto que los escépticos se niegan a considerar. Los distintos gobiernos se han visto en la necesidad de reorientar el gasto y adquirir todo tipo de deuda para reconstrucción. Mejor prueba de los efectos devastadores de la variabilidad climática no puede existir. Por si eso fuera poco dicho monto no considera el valor de zonas devastadas que durante muchos años serán improductivas. Menos, contabiliza el valor de la riqueza biológica desplazada por deslaves e inundaciones a otros países del istmo; y qué decir de miles de personas desaparecidas, fallecidas, de familias desintegradas sin apoyo emocional para continuar con sus vidas después de los desastres.

8 <http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=4042>

Sin lugar a dudas, las familias que viven en condiciones de pobreza han sido las más afectadas directa e indirectamente por del cambio climático, esto debe adicionarse a otras condiciones como la desnutrición en este país. Los impactos negativos provocados en los espacios rurales trascienden los territorios afectando la vida de las familias en los sectores urbanos. Esta invisibilización de esos impactos tiene su origen en buena parte del discurso negacionista y le permite el alcance de varios de sus objetivos. Entre ellos la falta de concientización e indiferencia ante este acontecimiento. Mas su duración es de corto plazo, es muy simple. La relación desigual entre el campo y la ciudad puede deteriorarse aún más con el fenómeno descrito. Con las variaciones climáticas los recursos financieros asignados al funcionamiento del Estado han sido reorientados, lo que incide negativamente en la implementación de las políticas sociales. En este contexto resulta imposible pretender alcanzar lo que está muy de moda en el léxico de muchos funcionarios públicos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por tal motivo es necesario un análisis más profundo de los posibles alcances del cambio climático.

El cambio climático modificará las formas de producir alimentos porque afecta a la agricultura, los bosques y la pesca. Obliga a reflexionar sobre cómo manejar los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bosques, suelo) y a establecer una relación social responsable desde el sistema productivo con la naturaleza. Existe algo más en este escenario y es la inviabilidad de un Estado al servicio de un modelo económico por demás irrespetuoso de las formas de vida. Retomando a Lara (2013,13), el cambio climático pasa a convertirse en el examen final de las políticas públicas. Claro que no de cualquier política pública si se quiere aprobarlo, sino de una que supere su construcción de mera formalidad legal, encarnada en la figura del Estado Neoliberal. Las diversas convenciones o tratados internacionales sobre el cambio climático que han suscritos los Estados, además de las legislaciones sobre la materia, son una clara muestra de esta formalidad. De allí la necesidad de recuperar la discusión de lo público, que permita abrir un posible camino para que los pueblos y la ciudadanía sean capaces de hacer valer sus derechos e intereses colectivos.

Por tales circunstancias habrá que preguntarse: ¿Cómo deben los países pobres enfrentar los efectos del cambio climático?, ¿Que otras alternativas permiten adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático?, ¿Son la adaptación y la mitigación las únicas alternativas frente al cambio climático?, ¿Cómo reducir los impactos del cambio climático en las comunidades rurales?. Estas serán las preguntas fundamentales para la formulación e implementación de políticas sociales y agrícolas en el corto plazo.

Alternativas para incrementar la capacidad de responder a los cambios climáticos

Con el cambio climático se han creado una serie de reacciones institucionales, en el mejor de los casos, actividades que pueden contribuir a reducir sus impactos; se les ha denominado estrategias adaptativas (adaptación) y mitigación. Previo a presentar algunos argumentos que dan vida al debate respecto a la adaptación y mitigación ante el cambio climático es importante referir lo argumentado por los ecólogos culturales: “las sociedades no son ni han sido sujetos pasivos frente a las amenazas naturales. Las sociedades en todo el mundo y a lo largo de la historia, han formulado caminos sociales y culturales para manejar el riesgo y confrontar los desastres reales y potenciales. Dichos caminos sociales y culturales se manifiestan en hábitos, costumbres, comportamientos, tradiciones y prácticas específicas, que son parte de lo cotidiano en ciertas sociedades o ciertos sectores sociales. Constituyen parte de su capital social y cultural y como tal deben ser entendidas, consideradas, explicadas y analizadas”⁹.

Como explica Lampis (Lara, op. cit., 31), la adaptación al cambio climático es un tema relativamente reciente en la agenda política y el debate académico, esta se relaciona con los temas del desarrollo en tres dimensiones: 1) la oportunidad de adaptación para un desarrollo ecológica y ambientalmente más sostenible debido a que ecosistemas más saludables y resilientes permiten una mejor adaptación. 2) la relación entre problemas irresueltos del desarrollo, tales como la desigualdad en la distribución del ingreso y las oportunidades y la adaptación de los grupos humanos. 3) la gran relevancia de la adaptación como práctica de reducción del riesgo asociado a los efectos del cambio climático a diferentes escalas. Aclara que una cosa es la adaptación luego de un evento o los efectos de patrones climáticos y otra es la adaptación para prevenir los efectos de estos eventos y/o reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, tanto en la escala temporal como en cuanto al tipo de acciones a promover. La adaptación no se da solo en los ecosistemas o frente a los efectos de los fenómenos, sino también en virtud de las dinámicas sociales, políticas y culturales. Según Lampis, hay diferentes caminos de adaptación, estos dependen de la perspectiva epistemológica, disciplinar, y sobre todo, política.

⁹ García Acosta, Virginia. Estrategias adaptativas y amenazas climáticas. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. En <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/508/estrategias.pdf>

Ninguna es neutral.

Retomando la naciente legislación guatemalteca y el optimismo para enfrentar y adaptarse al cambio climático debe tenerse muy presente la experiencia Latinoamérica y mundial con respecto al tema. Este se ha presentado con un enfoque técnico, apolítico y con tintes de humanitario, únicamente cuando se contabilizan el número de afectados y fallecidos. Olvidando otros temas relevantes y vinculantes para los países pobres como la inseguridad alimentaria (vulnerabilidad agrícola y pecuaria) de las comunidades rurales en donde impacta negativamente. En el discurso sobre mitigación y adaptación al cambio climático es frecuente encontrar propuestas de energías limpias, biocombustibles, manejo de desechos, reforestación, mas es difícil encontrar propuestas de adaptación y mitigación que contribuyan con la reducción de la pobreza, la desigualdad y la injusticia. A lo que debe adicionarse, para el caso de Guatemala, un Estado incapaz de asumir un papel protagónico que transforme las desigualdades en el área rural y urbana.

Reflexionar sobre el uso de los recursos naturales es necesario en el presente escenario, por lo que el marco jurídico debe contemplar las formas en que la sociedad se vincula y utiliza los mismos. Argumentando sobre estrategias adaptativas, Acosta adiciona (pág. 40), que las estrategias adaptativas surgen de contextos socio-culturales espacial y temporalmente determinados. Son construcciones culturales que un grupo, una comunidad o una sociedad adopta para enfrentarse a las amenazas y en términos generales, para dar la cara a los desastres como procesos. Dependen del manejo y conocimientos culturales del ambiente que se hayan alcanzado, así como del grado de dependencia o independencia conseguida con respecto a los recursos disponibles.

En ausencia de estudios recientes de vulnerabilidad por parte del Estado, es difícil pensar en la integración a escalas local, municipal, departamental, regional y nacional, además de los sectores que hacen uso de los recursos naturales, para el manejo de las vulnerabilidades.

Los estudios o mapas de vulnerabilidad son los que en alguna manera permiten diseñar los objetivos de una política de cambio climático, en sentido contrario puede limitar sus alcances. Cabe entonces la necesidad del vincular el manejo racional de los recursos naturales, esto lleva a pensar en el manejo ecosistémico del territorio para minimizar los impactos del cambio climático en

las poblaciones urbanas y rurales.

Una reflexión sobre territorio y políticas públicas interesante que contribuye a la comprensión de lo expuesto es la presentada por el IARNA (2010-2012, 95), según esta institución, se adolece de una visión sistémica del territorio en donde se entienda al territorio como un espacio construido socialmente por sus actores y las relaciones entre ellos. Es decir la unidad espacial activa que evidencia con detalle la senda de desarrollo (o falta de este) que ha seguido el sistema territorial como resultado de las decisiones contextuales e históricas de los guatemaltecos, éste puede ser visto como un conjunto de relaciones dinámicas entre personas, entre estas y la naturaleza, en un espacio geográfico y un tiempo determinado. En síntesis, el concepto de territorio generalmente está vinculado a tres factores decisivos: el soporte material, sus habitantes y la relación que los une y los legitima en ese lugar preciso de la superficie terrestre; donde ha de lograrse la eficiencia productiva, la equidad social y el equilibrio ambiental, a partir de un grado adecuado de las instituciones políticas que permitan lograr el equilibrio sistémico deseado..... el conocimiento del territorio es un prerrequisito para el desarrollo equilibrado y sostenido del país.

Frente al cambio climático y en ausencia de una verdadera política pública para enfrentar sus efectos, de momento son necesarias las acciones gubernamentales que involucren y comprometan al sector productivo del país a trabajar de manera conjunta y con mayor responsabilidad con los sectores, especialmente rurales; los resultados de acciones conjuntas pueden minimizar los impactos en el corto plazo. El estado guatemalteco debe sumarse al esfuerzo en varias líneas de acción: gestión de los recursos hídricos (cuencas), recuperación de suelos agotados, una verdadera política de reforestación que incluya e incentive a las comunidades más vulnerables e investigación sobre producción agrícola y tecnología que garantice la seguridad alimentaria. Un instrumento importantísimo a retomar y utilizar es el extensionismo rural, para el desarrollo de las capacidades productivas de las familias pobres en el campo. Este extensionismo que debe tener un carácter participativo, debe valorarse como generador de conocimientos y como elemento multiplicador de otras líneas de acción para que los grupos rurales planeen su desarrollo. Este factor es clave para el éxito de las políticas agrícolas por una importantísima razón; quienes poseen la experiencia sobre adaptación de cultivos son las familias rurales. Son ellas, las que se han adaptado durante generaciones, además conocen las especies que una u otra manera contribuyen con su seguridad alimentaria.

Otra medida a promover por el extensionismo son los sistemas agroforestales que permiten la adaptabilidad y mitigación en los predios o fincas a las variaciones del clima. Puede que esto suene repetitivo, pero es necesario insistir, por los beneficios que proporcionan ya que promueven la producción diversificada, reduciendo la vulnerabilidad de los monocultivos. Cabe recordar la importante contribución de los árboles en la fijación de carbono en el suelo, reducen el bióxido de carbono en la atmósfera, mejoran los suelos y el rendimiento agrícola. En esto pueden participar además, el Estado y las empresas. El cambio climático puede ampliar las zonas de inseguridad alimentaria e impulsar los flujos migratorios del área rural hacia los centros urbanos. Es aquí en donde la agroecología como práctica dentro de la agricultura familiar vinculada a las estrategias mencionadas contribuyen con la seguridad alimentaria. Continuar con el mismo patrón en agricultura no contribuye en nada. La agroecología ofrece otras ventajas, en principio es económicamente accesible y viable porque utiliza los recursos locales. Ante la incertidumbre presentada por el cambio climático, el gran reto es tomar las medidas necesarias para minimizar sus impactos. Esto conlleva a incluir dentro de la política de cambio climático acciones que transformen los procesos agrícolas convencionales y reparar los daños provocados por la equivocadamente llamada Revolución Verde.

Bibliografía

Urbina Soria, Javier y Martínez Fernández, Julia. Más allá del Cambio Climático. Las Dimensiones Psicosociales del cambio ambiental global. Secretaria de Medio Ambiente Y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología. Universidad Autónoma de México. Facultad de Psicología. 288 págs. 2006.

INFORESOURCES. FOCUS No. 2/04. Cambio climático, poblaciones rurales y recursos forestales.

Lara Cortéz, Claudio. Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas. Una vinculación necesaria. Primera Edición. Pág. 11. Santiago de Chile. 2013.

Galindo, Luis Miguel. Cambio Climático y desarrollo sostenible en América Latina: CEPAL-EUROCLIMA. Santiago de Chile. 2013.

Pardo Buendía, Mercedes. El impacto social del Cambio Climático. Panorama Social. No. 5. Págs.. 22-35. 2007.

Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. IARNA: Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 468 pág. 2012.

La gestión de la salud pública en Guatemala (La Macrogestión)

Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López¹

I. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones económicas, políticas y sociales demandan de los gobiernos, la implementación de modelos de administración y de gestión pública comprometidos ampliamente con el bienestar de los ciudadanos, en el sentido de garantizar los medios necesarios para la búsqueda de los fines supremos del Estado, entre los cuales y el más importante se encuentra la protección de la persona y la familia y la realización del bien común, como lo señala la Carta Magna en el caso de Guatemala.

La salud es un bien social decisivo para el logro del bienestar de las personas. Como un derecho humano fundamental, demanda de los Estados la creación de condiciones que aseguren el goce de un nivel máximo de salud que les permita vivir dignamente, incluyendo la disponibilidad y el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad.

La salud como un recurso para la vida como señala la Carta de Ottawa firmada en 1986², asigna importancia a condiciones y recursos fundamentales para la salud, los cuales son explicitados en los Tratados de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, específicamente en lo relativo a la Observación General No.14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que describe como factores determinantes y obligaciones básicas de la salud: los servicios esenciales de atención primaria de la salud, la alimentación esencial mínima que sea nutritiva, una vivienda adecuada, el saneamiento y agua potable, medicamentos esenciales, condiciones de trabajo

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

² La Carta de Ottawa, se refiere a un documento elaborado por la Organización Mundial de la Salud durante la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud, celebrada en Ottawa, Canadá en 1986, dirigida a la consecución del objetivo "Salud para Todos en el año 2000".

seguras y sanas, un medio ambiente sano, así como la promoción de la educación e información relacionada con la salud.

En el marco de los derechos humanos, el derecho a la salud establece a los Estados tres tipos de obligaciones para asegurar la efectividad en la prestación del derecho, siendo ellas: El *respeto*, que no es más que la acción de un Estado para no interferir en el disfrute del derecho a la salud de sus ciudadanos. La *protección*, que significa la adopción de las medidas necesarias para impedir la interferencia de terceros sobre el disfrute de la salud. Y la tercera, en relación a la obligación de los Estados sobre el *cumplimiento* para adoptar y aplicar instrumentos jurídicos concretos, políticas, estrategias, planes y programas de acción de salud pública a nivel de cada país, así como medidas presupuestarias adecuadas y coherentes con las demandas reales de la población.³

Paralelo a las obligaciones sobre el *respeto*, *protección* y *cumplimiento* descritos anteriormente, la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece también cuatro elementos esenciales y complementarios entre sí, en función de crear por parte de los gobiernos, las condiciones adecuadas que permitan a las personas vivir lo más saludablemente posible, siendo ellas:

1. *Disponibilidad*: En cuanto a establecimientos, bienes y servicios públicos, y programas de salud suficientes.
2. *Accesibilidad*: A todos los establecimientos, bienes y servicios de salud, tomando en cuenta y respetando los principios de la no discriminación, de la accesibilidad física y económica y el acceso a la información.
3. *Aceptabilidad*: A los establecimientos, bienes y servicios de salud, siendo respetuosos de la ética médica, cultura y género entre otros.
4. *Calidad*: En relación a establecimientos, bienes y servicios de salud apropiados desde el punto de vista científico y médico y de calidad.

Puede señalarse que los referentes de protección de la salud que se establecen tanto en el Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, así como en la

³ Observación General No. 14 sobre el derecho a la Salud, adoptada en el año 2000 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Observación general 14 del Comité, que es el órgano que supervisa el cumplimiento de los lineamientos del Pacto, constituyen medidas mínimas que los Estados Partes deben adoptar para avanzar hacia la realización del derecho humano a la salud, de conformidad con el “principio de realización progresiva”, en tanto se adopten medidas deliberadas, concretas y específicas en materia de acceso y protección de salud de acuerdo a realidades y necesidades propias de toda la población, respaldadas con el máximo de los recursos disponibles que provengan tanto de las arcas nacionales como de fuentes externas que.

II. EL DERECHO A LA SALUD EN LA NORMATIVA NACIONAL

En materia de derechos humanos los convenios y tratados internacionales están en armonía con lo que establece la Carta Magna en materia de protección a la vida y a la salud sin discriminación alguna.

En el ordenamiento jurídico a nivel nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra en la cúspide como ley suprema, la cual es vinculante para gobernantes y gobernados.⁴ El reconocimiento que se realiza sobre la persona humana como sujeto y fin del orden social, garantiza a los guatemaltecos entre otros aspectos, la vida y su desarrollo integral, por lo que el derecho a la salud constituye un fin supremo y un fin en sí mismo.

La Constitución Política de la República de Guatemala, contempla explícitamente todo lo relativo a la salud dentro del Capítulo Dos referente a Derechos Sociales. Establece la salud como un derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna (Arto. 93). Reconoce también, la obligación del Estado sobre la salud y asistencia social (Arto. 94) desarrollando para tal fin, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación y coordinación a través de sus instituciones. Regula también el control de calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y otros que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes en cuanto a que reúnan los requisitos mínimos de salud (Arto. 96). Asimismo establece la prevención sobre la contaminación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, delegando responsabilidades en las municipalidades, comunidades y habitantes en general para ser sujetos activos dentro del proceso de planificación, ejecución y evaluación a las acciones relacionadas que se emprendan (Artos. 97 y 98).

⁴ Constitución Política de la República de Guatemala, con Interpretación de la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto de 2002.

Como leyes ordinarias y que dan vida al mandato constitucional, se encuentra el Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República⁵, que entre los principios fundamentales refuerza la obligación del Estado para velar por la salud de los habitantes, manteniendo los principios de equidad y solidaridad. En el Artículo 4 de dicho Código, se delega en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la administración y rectoría del Sector Salud en cuanto a desarrollar acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud físico, mental y social de todos los guatemaltecos, en coordinación con instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas. Acciones que guardarán coherencia con una línea de política general del Gobierno Central, quién es el que define al final la directriz del tipo de administración y gestión a realizarse en cada período gubernamental.

Llama la atención que dentro de los Artículos del Código de Salud, por una parte se refuerza el cumplimiento del mandato constitucional en relación al Derecho a la Salud (Arto. 1) señalando que “Todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud, sin discriminación alguna” haciendo alusión a la salud como un derecho humano inalienable. Sin embargo, en el Arto 4º. del mismo Código se establece que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social “garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados”, lo cual discrimina y violenta notoriamente el principio del derecho de igualdad y de equidad de todos los guatemaltecos, tomando en cuenta que la salud es esencial para el goce de otros derechos humanos, haciendo caso omiso a lo que establece la Carta Magna, que como ley suprema es vinculante y de observancia general.

La Ley del Organismo Ejecutivo, es una ley complementaria que tiene vinculación directa y da vida al mandato constitucional en lo relativo a la protección y promoción de la salud de los guatemaltecos, señala como parte de su competencia, el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración central, en este caso el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para la ejecución y el control

5 Código de Salud, Decreto 90-97 emitido por el Congreso de la República de Guatemala el 2 de octubre de 1997. Guatemala. Consulta en línea http://www.regionalcentre-lac-undp.org/CD_herramientas_conceptuales/Docs/Leyes/Guatemala/C%EF%BF%BDDIGO%20DE%20SALUD.pdf

administrativo del Sector Salud en Guatemala, bajo principios de solidaridad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana (Artos. 2°. Y 4°.).⁶

En coherencia con la normativa anterior, la Ley Orgánica del Presupuesto⁷ es de suma importancia en la línea de acción que materializa y facilita la ejecución de la política en materia de salud del Gobierno Central. Esta Ley no es más que la expresión anual del presupuesto público para ejecutar la estructura programática que contiene los planes y políticas de acción del Estado bajo principios de sana legalidad financiera, asegurando la eficiencia y eficacia del presupuesto público, bajo un modelo de gestión pública efectiva, que necesariamente en el área de salud, las metas programadas estarán en función de promover y elevar la atención y promoción de la salud y calidad de vida de la persona humana, que constituye el objetivo de la acción que se realiza.

Retomando los preceptos anteriores, puede resaltarse que para promover y garantizar el derecho y protección a la salud de todas las personas como reconoce la normativa nacional e internacional, no debe entenderse únicamente como el derecho a estar sano. La salud por su propia naturaleza, es un bien social inclusivo e indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos. Conlleva determinantes de tipo biológico, social y ecológico, que en su conjunto generan condiciones de bienestar y de desarrollo humano. Por lo que los gobiernos, deberán de promover procesos de reflexión y de acción en el campo de la administración pública, que apunten a construir un modelo de gestión acorde a las características propias y demandas sociales de la población, enfatizando en las carencias y dificultades que se presentan, para adecuar los medios necesarios en función de garantizar los resultados deseados.

III. TIPOS O MODELOS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Concepto, definición y aplicación de gestión

El término gestión adquiere diferentes significados e interpretaciones que están en sintonía con la disciplina específica de estudio. En el campo de la administración, la gestión está relacionada con la capacidad que tienen las instituciones para definir, alcanzar

⁶ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 12 de diciembre de 1997.

⁷ Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 16 de octubre de 1997.

y evaluar sus propósitos, con el adecuado uso de los recursos disponibles⁸. Asimismo, se concibe como un proceso que comprende determinadas funciones y actividades para alcanzar los objetivos de una organización, haciendo uso y aplicación de principios generales de la administración como son: planificar, organizar y controlar vinculados entre sí por la función de liderar.

Desde el punto de vista de la planificación, la gestión se visualiza en la medida que se determinan los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo de la organización y las estrategias adecuadas para alcanzarlos. En otras palabras, sin la planificación sería imposible tener la hoja de ruta para alcanzar el éxito de las acciones que se emprendan.

En cuanto a la función de organizar, engloba el diseño y creación de una estructura llamada organización a través de la cual se asignan tareas identificadas en el proceso de planificación a determinados individuos y grupos dentro la organización, lo que hace que pueda funcionar eficaz y eficientemente para lograr los objetivos y metas propuestas bajo el principio de calidad, entendida como uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan las organizaciones para marcar diferencias en los resultados que se entregan a los usuarios y/o ciudadanos que hacen uso de los servicios que se prestan en el caso de las instituciones públicas.

Sumado a la planificación y organización, el liderazgo llamado también dirección o motivación, constituye una función esencial en la gestión. Significa influir de manera positiva en los miembros de la organización, de tal manera que la actuación y el esfuerzo realizado por los trabajadores, se vea reflejado en la calidad de los servicios y productos que se ofrecen y en el logro de los objetivos establecidos.

Por su parte el control como una función general de la gestión, permite verificar y dar seguimiento a los objetivos establecidos en la planificación. Acompaña y orienta decisiones, detecta fallas actuales y previene errores futuros tanto de planeación, como de organización y dirección que se den dentro del proceso. Es decir, permite identificar y valorar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en función de mejorar el desempeño de la organización, ofreciendo productos y servicios de acuerdo con los estándares de calidad, eficiencia y eficacia establecidas, en consonancia con la propia naturaleza de los servicios que se prestan. En el campo de la salud, esos productos y servicios estarán

⁸ Rebolledo Saavedra, Gustavo. Compilación Gestión, Calidad y Agregación de valor en información, Diplomado Gestión Estratégica -U. Chile. <http://b3.biblioteca.cl/ar-gestion.htm>

en función de asegurar el goce de un nivel máximo de salud que les permita a las personas la disponibilidad y acceso de una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad, entre otros.

2. Tipos o Modelos de Gestión

Hablar de un tipo o modelo de gestión, es hacer referencia a una clasificación o diferenciación de diversos aspectos que forman un todo. Es referirse a un modelo o representación específica que permite estudiar de forma exhaustiva un sistema o realidad compleja, facilitando su comprensión y el estudio de su comportamiento⁹.

Se estima que un modelo de gestión “es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad”¹⁰. A través de principios administrativos generales como planificar, organizar, liderar (motivar) y controlar, toda empresa o institución aplica un modelo de gestión, aunque no necesariamente sea reconocido como tal. Las políticas, estrategias y acciones siempre tienen un lineamiento o dirección para alcanzar objetivos y metas organizacionales, ya sea en la empresa privada o en la administración pública. En el caso de la administración pública, este modelo de gestión implícito o explícito, estará en relación directa con una clara definición de lineamientos y planteamientos estratégicos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos inalienables de toda la población.

El modelo de gestión implementado marca una importante diferencia entre un tipo de organizaciones y otras. En el caso de la administración pública, la búsqueda de una mayor eficiencia y de un menor coste en la prestación de los servicios públicos, han amparado algunas reformas o intentos de cambio en el modelo de gestión tradicional burocrático. Modificaciones apoyadas por las políticas neoliberales de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y, en particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como de países anglosajones, que justifican la ineficiencia del Estado a expensas de reducir y frenar el gasto social de los servicios esenciales para los ciudadanos.

Ante la descalificación del modelo burocrático propuesto por Weber en función del exceso de procedimientos y papeleo, que impiden soluciones rápidas y efectivas redundando en la ineficiencia de las instituciones públicas, han surgido nuevos paradigmas de administración en el ámbito público, entre ellos el de la Nueva Gestión Pública (NGP), caracterizados por adaptar herramientas de

9 Definición de tipos y modelo. Consulta en línea <http://lema.rae.es/drae/?val=modelos>

10 Definición de Modelo de Gestión. Consulta en línea [Definición.DE http://definicion.de/modelo-de-gestion/](http://definicion.de/modelo-de-gestion/) marzo de 2013.

gestión de la empresa privada al manejo de los asuntos públicos, bajo el lema de una mayor eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia en la satisfacción de las demandas sociales. A continuación, características que presentan ambos modelos:

2.1 Modelo de Gestión Burocrático

Para Max Weber (1864-1920), la burocracia como tal es la organización eficiente por excelencia, en tanto esa eficiencia parte de la descripción anticipada y detallada sobre la forma de hacer las cosas. Desde la concepción sociológica administrativa, el modelo burocrático fue concebido como un tipo de organización capaz de lograr el más alto grado de eficiencia para resolver los problemas de la sociedad, buscando siempre la eficiencia y la racionalidad, a través de normas y reglamentos establecidos por escrito que permitan regular y estandarizar todo lo que ocurra dentro de la organización. Entre las características sobre las cuales se sostiene el modelo clásico de la burocracia y que hace referencia Trelles Araujo (2006), se pueden enunciar:

- a. *Carácter legal de las normas y los reglamentos*; aseguran una interpretación sistemática e inequívoca de los lineamientos para alcanzar los objetivos planteados dentro de la organización, abarca todas las áreas y minimiza improvisaciones.
- b. *Carácter formal de las comunicaciones*; aseguran la interpretación de las acciones y procedimientos y facilitan su cumplimiento. Las decisiones y las acciones se registran por escrito para documentar y comprobar la correcta interpretación de los actos.
- c. *Racionalidad en la división del trabajo*; se asignan atribuciones diferenciadas y especializadas de acuerdo a líneas de autoridad y responsabilidad en coherencia con los objetivos por alcanzar.
- d. *Impersonalidad de las relaciones*; las atribuciones responden a los cargos y no a las personas, lo cual garantiza la continuidad en el tiempo.
- e. *Jerarquía de autoridad*; es inherente al cargo y no al individuo, es de orden y subordinación se define con reglas y normas, ningún cargo queda sin control y supervisión. La obediencia del subordinado al superior es impersonal, responde al cargo que desempeña.

- f. *Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados*; las normas y reglas técnicas, guías y manuales regulan la conducta de quienes ocupan los cargos, determinando rutinas y procedimientos uniformes previamente establecidos, adaptando al funcionario a las exigencias del cargo y de la organización.
- g. *Competencia técnica y meritocracia*; para la admisión y ascenso, la asignación de los cargos se basan en el mérito y la competencia técnica profesional de las personas, en criterios generales y racionales.
- h. *Especialización de la administración*; el administrador como técnico especializado en dirigir la gestión, no es propietario de la organización, en consecuencia no puede comprar, vender o heredar el cargo dentro de la estructura jerárquica.
- i. *Profesionalización de los participantes*; la carrera administrativa otorga posiciones de mando y de control en base a méritos y desempeño profesional.
- j. *Completa previsibilidad del funcionamiento*; en base al carácter legal de las normas y reglamentos, y a principios de eficiencia vía racionalidad, las decisiones son previsibles y se anticipan y deducen comportamientos y consecuencias de sus miembros.

Las características que identifican el modelo burocrático de Weber, puede señalarse que recoge premisas del enfoque clásico tradicional de la administración, cuyos precursores fueron Frederick Taylor (1856 -1915) y Henry Fayol (1841-1925). En el caso de Taylor desarrolló la llamada escuela de administración científica establecida en Estados Unidos, enfocada en el método y herramientas de trabajo para lograr una mejor eficiencia de la industria a través de la racionalización del trabajo operativo. Por su parte Fayol, su contribución, enfocada a la teoría clásica de la organización cuyos postulados se orientaron básicamente a ciertos criterios técnicos que deben orientar la función administrativa. Se destaca por ser el pionero en sistematizar el comportamiento gerencial a través del establecimiento de seis funciones de la empresa que interrelacionados coordinan y sincronizan los objetivos (funciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas), y de principios de la administración, entre los que destacan la división del trabajo, la autoridad y responsabilidad, disciplina y la unidad de mando y de dirección, entre otros. Lo anterior, buscando la eficiencia de la empresa a través de su estructura y su funcionamiento.¹¹

¹¹ Taylor, Frederick Winslow y Fayol Henry. http://es.wikipedia.org/wiki/Frederick_Winslow_Taylor Teorías de la Organización. Síntesis de las Teorías Clásicas de la

En cuanto al aporte de Weber (considerado uno de los fundadores de la sociología moderna), sobre la teoría de la organización burocrática, se basa en un tipo ideal de administración pública y de gobierno si ésta fuera moldeable y adaptable a las transformaciones económicas, políticas y sociales que se plantean en los países. Las críticas sobre las disfunciones de la aplicación del modelo, ponen en duda su eficacia ya que como señala Robert Merton (2002), “el tipo ideal de burocracia sufre transformaciones cuando es operado por los hombres”¹². Las externalidades y las presiones en el ambiente externo de las instituciones desembocan en motivaciones diferentes a las que establecen las normas y reglamentos dentro de la organización. Por otra parte, las organizaciones formales varían de acuerdo a su tamaño, a la complejidad de sus funciones, a la centralización del control y al rango de objetivos que se persiguen, lo cual difícilmente se puede lograr a través de la rigidez que muestra el modelo.

Por otra parte, el entorno histórico global modificado, el avance y revolución en la tecnología, en los mecanismos de comunicación y en la apertura de las relaciones comerciales entre los países a nivel mundial, acentúa aún más los parámetros de actuación de las organizaciones y la estrechez del modelo burocrático clásico en la administración pública, para adaptarse a los nuevos tiempos. Es bajo esta premisa, y de la mano invisible del mercado, sobre la cual se sustenta la inminente modernización del Estado, que reclama un reordenamiento del modelo de gestión tradicional, por un modelo de gestión más dinámico, flexible y adaptable a las demandas y desafíos que presentan las poblaciones en la actualidad.

2.2 La Nueva Gestión Pública

Una de las propuestas de modelos de gestión que surgen como respuesta a las políticas derivadas del “Consenso de Washington” en función de impulsar la reducción del Estado y su campo de actuación, para dar paso a una mayor participación de la empresa privada en los asuntos públicos, está enfocada a la Nueva Gestión Pública referenciada también como New Public Management (NGP), Nuevo Gerencialismo, Administración Pública basada en el mercado, etc. La cual es concebida como un nuevo paradigma para el cambio y modernización de las administraciones públicas, mediante nuevas estructuras organizativas y funcionales que permitan cambiar políticas y costumbres

Organización. Dr. Octavio Finol Tovar, 2007.

12 Weber Max, La teoría de la burocracia. Consulta en línea www.docentes.unal.co/

para adaptarse a los cambios que demandan las sociedades.¹³

Siguiendo la línea de las políticas neoliberales y de los principios orientadores que según los organismos internacionales promovería la eficiencia en los servicios públicos y la promoción de la competencia entre las organizaciones del sector público; se encuentran por un lado las consideraciones emitidas por el Banco Mundial (1997) en relación a medidas administrativas que clamaban por un sistema de meritocracia para el ingreso y promoción de los funcionarios públicos, la descentralización del poder central y la implementación de prácticas de participación ciudadana entre otros. Por otro lado, las reformas encaradas por los países de la OCDE en el sentido de organizar el gobierno enfocado en la toma de decisiones estratégicas y en la obtención de resultados, en indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados, en medidas de mejora de la calidad, en recortar los gastos, y en una mayor flexibilidad y una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Suleiman, 2000:4).¹⁴

Es de notar que las “recomendaciones” de los distintos organismos internacionales que abogan por un mejor desempeño del sector público, responden a premisas de la acción y gestión de la empresa privada y del mercado, que ahora son trasladadas a la administración pública, y sustentan los cambios y el rumbo de la gestión pública a partir de los últimos años, bajo el nuevo paradigma institucional de la Nueva Gestión Pública (NGP), el cual se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial en el manejo de los asuntos públicos.

Se estima que los países promotores del modelo sobre la Nueva Gestión Pública parten precisamente con Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979), en Estados Unidos con Ronald Reagan (1980), seguido por Nueva Zelanda y gran parte de países de la OCDE, quienes impulsaron mermar la reducción del papel y el tamaño del Estado por un lado, y por otro, poner a la gente en primer lugar, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y en consecuencia midiendo el éxito de las acciones en función de la satisfacción de los usuarios.

13 López, Andrea. La Nueva Gestión Pública. Abordaje Conceptual. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 69. Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública INAP Argentina. Consulta en línea www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/.../ngpfinal

14 Véase en López, Andrea. La Nueva Gestión Pública. Abordaje Conceptual. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 69. Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública INAP Argentina. Consulta en línea www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/.../ngpfinal pag. 7

Aunque no existen lineamientos únicos bajo la denominación de la NGP, la literatura existente ofrece un conjunto de factores y de reformas de modernización sobre los cuales se sustenta el modelo. En ese sentido la OCDE (1995: 28 Y 1997: 37-50)¹⁵ señala como elementos característicos de la nueva forma de gestión en la Administración Pública, los siguientes:

Desregulación. Disminuyendo reglas y normas en el sector público, buscando un planteamiento estratégico que permita la flexibilidad en su aplicación. Una gestión orientada hacia los resultados medidos por la eficiencia, eficacia y calidad del servicio, estableciendo objetivos concretos, medibles y cuantificables.

Descentralización de los poderes de la gestión. Con la idea de crear unidades o agencias más pequeñas, con funciones y responsabilidades delimitadas, con flexibilidad en las normas a aplicar y que respondan al mercado.

Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora. Exige que los responsables de la prestación de los servicios públicos sean personas proactivas y no reactivas en función de una mejora continua de la gestión pública, definiendo objetivos y diseñando procesos de gestión acordes a los mismos dentro de los recursos disponibles.

El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas. Facilitando el desarrollo de capacidades estratégicas que permitan la evolución de la Administración Pública y su adaptación de manera flexible y económica a cambios externos y la respuesta a intereses diversos. Se visualiza la adopción de mecanismos de incentivo a los empleados como en el sector privado y la sustitución de la norma de contratos públicos, en beneficio de una mayor flexibilidad en materia de contratación, salarios y uso de patrimonio con criterios empresariales.

Gestión más orientada al cliente. Una gestión orientada al cliente-ciudadano a través de una gestión que responda a sus necesidades y preferencias, y que la gestión y las decisiones que se tomen relativas a la distribución de los recursos y a la provisión de los servicios, se realicen lo más cerca posible de los destinatarios, creando un proceso de retroalimentación para corregir disfunciones

¹⁵ Véase en Fernández Yolanda, Fernández José y Rodríguez Alicia, Modernización de la Gestión Pública. Necesidades, incidencias, límites y críticas. Universidad de León, Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales, León España. Abril 2008. Pag. 6

tanto de las entidades como de los ciudadanos, a tener un mayor conocimiento y reflexión sobre la gestión desarrollada.

La introducción de la competencia y el mercado. Para conseguir mejores resultados dentro de la gestión pública a un menor coste, se introducen mecanismos de mercado, donde la competencia sirve para evaluar y comparar las organizaciones unas de otras, diferenciando aquellas que funcionan correctamente de las que no lo hacen.

Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial. Se introducen mecanismos disciplinarios rigurosos más cercanos al mundo empresarial, buscando la realización de las tareas bajo principios de eficiencia y eficacia, y comprometiéndose a seguir un proceso de mejora continua tanto en los niveles organizativos como en la calidad de los servicios prestados.

Todos estos factores característicos de la Nueva Gestión Pública, son valorados bajo el principio de que permiten alcanzar una estructura institucional flexible y transferible a cualquier país, y que como modelo, responde a una mejora de los resultados en las intervenciones públicas, dejando atrás los procesos y normas rígidas, y el exceso de la discrecionalidad que pasa a la arbitrariedad, el abuso de poder y corrupción para la provisión de servicios. Al mismo tiempo que propicien nuevas formas y alternativas en la prestación de los servicios públicos donde la gestión orientada hacia el mercado esté presente.

Es importante señalar que dentro de las limitaciones que presenta la NGP, se encuentra la falta de pertenencia de la orientación del mercado hacia lo interno de las organizaciones del sector público, si se toma en cuenta que por la propia naturaleza de las funciones y acciones que demanda cumplir la normativa legal y constitucional a lo interno de los países, se deben alcanzar objetivos colectivos y demandas diversas que presentan las poblaciones, con una particularidad de gestión en donde la coordinación intra e interinstitucional es un aspecto esencial para la gestión de las distintas políticas públicas que se implementan, situación que tropieza con la visión individualista del mercado y su egoísmo económico, y el interés personal de los actores en busca de la máxima ganancia.

Por otra parte las estrategias para encarar la mejora de la gestión pública, ponen en contradicción la racionalidad técnica en que se fundan, y la racionalidad política que interfiere en su efectiva aplicación. Tomando en cuenta que las reformas orientadas a la búsqueda de la recomposición de valores y principios de actuación, como la responsabilidad, la capacidad, la equidad, el mérito y la transparencia afectan un conjunto de intereses (privilegios,

discrecionalidad, nepotismo, etc.) profundamente arraigados dentro de una cultura político administrativo característico de administraciones públicas de países como Guatemala.

En ese sentido la tendencia a la implementación de los elementos que constituyen el modelo de la NGP, ha suscitado controversias a la hora de su adopción generalizada, afirmando algunos autores que “los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica” (Villoria 1997: 80), visualizándola como una adopción simplista de la gestión privada, sin mayor logro en cuanto a las diferencias existentes entre ambos sectores.¹⁶

IV. TIPOS DE GESTIÓN EN SALUD PÚBLICA

Definir un modelo o tipo de gestión sanitaria involucra definir la forma como se toman las decisiones, en otras palabras, involucra el Ser, el Hacer y el Estar. En cuanto *al Ser*, los componentes involucrados constituyen la misión, visión y valores como componentes, y su definición y características constituyen los aspectos a tomar en cuenta. Si se trata de la gestión de un sistema de salud público, significaría entre otros aspectos; preguntarse a quién se debe o cual es la razón de que exista la salud pública, definir qué tipo de salud se tiene, a quién está dirigida, que servicios se ofrecen y cuáles se pueden mejorar, cuál es el tipo de sistema de salud que deseamos tener y que principios y valores guiarán las acciones para lograrlo.

Por otra parte, la dimensión de *el Hacer*, define funciones, actividades y prioridades, que no es otra cosa que definir la coordinación de todo el proceso de reconversión que permite el alcance de la misión. Involucra cuestionamientos sobre qué funciones no se pueden dejar de hacer para dar cumplimiento a la misión, qué riesgos se pueden o no correr, con qué mecanismos se cuentan para cumplir las tareas y cumplir los objetivos, y al momento de definir prioridades, establecer a qué le damos importancia al momento de asignar los recursos disponibles para alcanzar la misión y la visión.

La dimensión *desde el Estar*, involucra la estructura organizativa

¹⁶ Véase en Véase en Fernández Yolanda, Fernández José y Rodríguez Alicia, Modernización de la Gestión Pública. Necesidades, incidencias, límites y críticas. Universidad de León, Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales, León España. Abril 2008. Pag. 12

del sistema en cuanto a representación gráfica de la estructura con sus diferentes unidades organizativas, jerarquías, cadenas de mando y los actores involucrados; la cultura que valora las necesidades y características propias de salud de toda la población como parte esencial del sistema, tratando de conciliar los objetivos colectivos con los objetivos del sistema; y el ambiente externo que involucra las externalidades o fuerzas internas como externas, que puedan incidir tanto positiva como negativamente dentro del proceso que da vida al modelo de gestión en particular, tomando en cuenta que todo marco de actuación en la salud, como en cualquier otro campo, está dado por un contexto determinado, un mercado, un momento o coyuntura que definen la manera de relacionarse y de cumplir con los objetivos planteados.¹⁷

1. Macrogestión en la Salud Pública

Vincente Ortún Rubio (1999) define una clasificación para el estudio de la gestión en el área de salud, la cual está delimitada en un marco de actuación a nivel de gestión macro que define la intervención del Estado en cuanto a la política de salud; la gestión meso que involucra la gestión institucional en cuanto a establecimientos y centros de salud, enfocada a coordinar y motivar a las personas para el logro de objetivos; y la gestión micro que está relacionada con la gestión clínica, en donde la mayor responsabilidad recae en el personal médico que toma decisiones diagnósticas.¹⁸

Tomando como referencia el tipo de gestión macro, como área de interés para profundizar en el presente análisis. Puede señalarse que el concepto como tal de *macrogestión*, se refiere al nivel de responsabilidad más alto en que se toman las decisiones sobre la salud de los ciudadanos, es decir al gobierno central que define la línea de políticas, estrategias y prioridades, que guiarán las acciones a implementar por parte de las otras instancias de gestión, tanto a nivel meso como a nivel de microgestión que están estrechamente relacionados y condicionados por la primera.

Desde un enfoque integral, la macrogestión o la intervención del Estado como se mencionara anteriormente, involucrará el tipo de gestión desde el Ser, identificando cuáles son los principios y valores que guían el sistema de salud público a nivel nacional, si estos principios y valores responden a la razón de ser del

17 Tomado como referencia del esquema/ guía para el análisis de los modelos de gestión vigentes en una organización. Tobar, Federico. Modelos de Gestión en Salud. Buenos Aires, Argentina. 2002 http://www.esmed.com.ar/download/postgrado/gestion_auditoria/bibliografia/modulo_05/modelos-de-gestion.pdf

18 Ortún Rubio, Vicente. ¿Conocimiento para gestionar? Departamento de Economía y Empresa. Centro de Investigación en Economía y Salud. <http://www.econ.upf.edu/ortun/publicaciones/paper22.pdf>

sistema, si los servicios que se ofrecen son los adecuados tomando en cuenta las características propias de la población y el perfil epidemiológico que presenta el país, si la asignación presupuestaria está acorde con los servicios que se prestan a la población, qué servicios se pueden mejorar e implementar, y cuál es el tipo ideal de sistema de salud que se desea tener y sobre todo, cuáles serán las acciones para llegar a conseguirlo, a expensas de las externalidades que se puedan suscitar, incluyendo la interferencia del mercado en cuanto a políticas de reformas de los sistemas de salud sugeridas por organismos internacionales se trata, que proclaman por un freno a la expansión del gasto social, para dar paso a la integración y competencia de servicios públicos y privados de salud.

Por otra parte, la intervención del Estado desde la perspectiva de la gestión del Ser que involucra la parte política, está estrechamente relacionado con la visión desde el Hacer y Estar, tomando en cuenta que las decisiones a nivel central para el logro de sus objetivos, tendrán que estar coordinadas a través de un proceso de reconversión de funciones, actividades, unidades organizativas, jerarquías y mandos de control, que forman parte de toda una estructura gráfica organizativa, representada por el recurso humano en salud y los ciudadanos usuarios de los servicios, quienes son los que al final legitiman o no los resultados que resulten del proceso de gestión, y que en su conjunto permiten dar cumplimiento a los objetivos planteados.

Desde esta óptica, puede señalarse que en lo que respecta a Guatemala, la dimensión política del Sistema de Salud, conlleva una forma particular de gestión, en tanto se determinen con claridad y se definan las funciones que le corresponden al Estado en la provisión de la salud de la población en general, así como en el cumplimiento del cúmulo de garantías constitucionales implícitas que van desde la protección de la vida, la protección de la persona y la familia, de la alimentación y nutrición, el cuidado del medio ambiente y la regulación de la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos y químicos, entre otros. De tal manera, que la intervención del Estado a través de la macrogestión que se realiza a nivel del gobierno central, garantice a través de las decisiones tomadas y de las instituciones públicas que las implementan, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes, a fin de lograr el más completo bienestar físico, mental y social de toda la población guatemalteca.

Derivado de lo anterior, el cuestionamiento que resalta, es en función de cuántas de esas decisiones que involucran la macrogestión de la salud o intervención del gobierno central en el

caso de Guatemala, responden realmente a cubrir las necesidades y demandas de toda la población, y por otro lado, cuáles son los principios y valores que guían la políticas en el Sistema de Salud, y cuáles son las principales funciones del Estado en el Sector Salud en la actualidad?

V. GESTIÓN DE LA SALUD PÚBLICA DESDE EL GOBIERNO CENTRAL: LA MACROGESTIÓN

A continuación se hará un recorrido sobre los lineamientos de la política gubernamental implementados en el tema de la salud pública en el país durante el periodo de gobierno de Oscar Berger (2004-2008) y Álvaro Colom (2008-2012). Se enfatizará en los principios y valores que guiaron las decisiones tomadas y que en su conjunto orientaron el tipo de gestión de la salud en su momento. Se resaltarán los ejes principales de las políticas y la influencia de las reformas en los sistemas de salud recomendados por los organismos internacionales, y cómo su intervención modifica las funciones en la gestión de la salud de un Estado fiduciario para garantizar el derecho humano a la salud de todos los guatemaltecos.

1. Lineamientos de Políticas de Salud del Gobierno de Óscar Berger (2004-2008):

La administración del gobierno de Berger ratificó los compromisos de la campaña electoral y adoptó los “Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008”, bajo el Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005 “Vamos Guatemala”, en donde el área de salud fue incluida a través del componente denominado Guate Solidaria, como un marco de acción de la política social enfocada en la población más vulnerable.

Dentro de las bases del Programa “Vamos Guatemala”, el componente Guate Solidaria, comprendía como grandes líneas de acción en el área de salud dos lineamientos puntuales. El primero de ellos, un esquema de protección en materia de salud, y el segundo; un esquema de protección en materia de seguridad alimentaria para los grupos vulnerables, especialmente indígenas.¹⁹ En ese sentido, estos dos lineamientos fueron delimitados a través de políticas como prioridades de acción, que en el campo propiamente de la salud, refieren las siguientes:

¹⁹ Ídem. Pág. 40

a. Fortalecimiento del papel rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

A través de las acciones del Ministerio en la rectoría de la salud, en función de la efectividad en la conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones en las instituciones de salud a nivel nacional.

Por medio del proceso de recuperación y modernización del sector para el mejoramiento de gerencia y desarrollo de las redes de servicios, incluyendo la orientación para la elaboración de convenios con otros prestadores de servicios públicos y privados que permitieran externalizar la administración de servicios.

b. Entrega de servicios de salud con calidad, equidad y con enfoque intercultural en los diferentes niveles de atención.

Orientado a mejorar las condiciones de salud de la población, priorizando las acciones a los grupos de población de mayor riesgo, entre los que destacan; madres, mujeres en gestación, neonatos y lactantes.

Implementando el modelo de gestión de los hospitales basado en la producción en salud para cumplir con el objetivo de extensión de cobertura. Además de la recuperación y fortalecimiento del Programa de Accesibilidad a Medicamentos (PROAM), en función de adquirir medicamentos para venderlos a las entidades afiliadas como intermediarios para ponerlos a disposición de la población.

c. Satisfacción de las necesidades de salud de la población guatemalteca

A través de la reestructuración del Programa Nacional de Salud Reproductiva, promoción de programas de inmunizaciones, y campañas de prevención enfermedades transmitidas por vectores, entre otros.

d. Fortalecimiento del proceso de modernización, desconcentración y descentralización de la salud.

Dentro del proceso de modernización, la implementación del modelo integral de atención en salud, incluyendo procedimientos modernizados para el funcionamiento de gerencias financieras y administrativas de las direcciones de área de salud y hospitales, a través de manuales de funciones y procedimientos de auditoría y cartera de servicios.

Como fortalecimiento de la modernización, el desarrollo de software para el control de la producción de clínica de las jefaturas del área de salud. Y la institucionalización del uso del sistema de Guatecompras en función de la transparencia en las contrataciones de servicios y adquisiciones de bienes en la totalidad de dependencias del MSPAS.

A través del fortalecimiento de la desconcentración administrativa, por medio de la desconcentración financiera en las direcciones de áreas de salud.

Bajo el principio de descentralización operativa y centralización normativa para cada área y cada hospital; la distribución y ejecución adecuada de los recursos, con normas claras y asistencia técnica del nivel central.

e. Fortalecimiento y desarrollo de los recursos humanos en salud.

Buscando la excelencia del recurso humano a través de un proceso de capacitación y redefinición de competencias laborales.

f. Promoción de acciones de apoyo al saneamiento del medio.

A través del control, monitoreo y vigilancia del medio; y determinación de la calidad del agua para consumo humano.

g. Protección de los riesgos inherentes al consumo y exposición de alimentos, medicamentos y sustancias nocivas a la salud.

Por medio de la supervisión, vigilancia y control de alimentos fortificados; de monitoreo y verificación del cumplimiento de la norma de etiquetado de alimentos y bebidas procesadas, así como la regulación del uso de plaguicidas.

1.1 Principios y valores que guiaron las políticas de salud del Gobierno de Berger:

Aunque algunos elementos no corresponden a la categoría de principios y valores, es de señalar que dentro de los Informes de Gobierno de Berger, se mencionan elementos puntuales como principios, pilares y/o cimientos sobre los cuales se sustentaron las acciones de la administración gubernamental central, incluidas las del tema de salud durante el período 2004-2008, en ese sentido

se describen los siguientes:

- a. *Solidaridad e inclusión*²⁰: dentro de las líneas de gobierno lo señalaron como un valor y no una intención, donde se protege a los más vulnerables y donde se crean capacidades y oportunidades para todos los ciudadanos. La solidaridad, la conceptualizaron como la acción humana y social que nace de la valoración de la vida, de la persona humana y del reconocimiento de su derecho a una vida digna. Por otra parte, el principio de solidaridad se presentó como la prioridad a los servicios, el gasto y la acción del Estado hacia la población más vulnerable, a través de la reducción de la pobreza y la práctica y vivencia de la interculturalidad.
- b. *Reforma política y del Estado*: fundamentada principalmente en el respeto a la libertad individual, la igualdad de oportunidades, el ejercicio y respeto de los derechos humanos, la solidaridad social y la no discriminación ni privilegios y la modernización de la administración pública.
- c. *Descentralización y participación*: vista a través del fortalecimiento de la descentralización y participación ciudadana como determinante para la promoción del ejercicio de la ciudadanía, y desde la perspectiva de promover la descentralización económica y administrativa. Formulando también, la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, como un mecanismo que orientara en el largo plazo el proceso de descentralización, transfiriendo competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades.
- d. *Prácticas de buen gobierno*: a través de la implementación de una Reforma Política e Institucional del Estado a fin de hacerlo más moderno, sentando las bases para la Ley de Probidad y la Ley de Acceso a la Información.
- e. *Modernización del Estado*: enfocado a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de las instituciones y dependencias estatales, en el sentido de optimizar la calidad de los servicios que reciben los contribuyentes y contribuir al desarrollo del país. El proceso de desarrollo de la modernización del Estado, se enfocó en promover los siguientes ejes:

²⁰ Primer Informe del Presidente al Congreso de la República, Presidente Óscar Berger Perdomo, Guatemala 2005. Pág. 38.

- Gestión por resultados y contratación por méritos (Servicio Civil). En el sentido de fortalecer mecanismos de evaluación, de cumplimiento de actividades y entrega de bienes y servicios. Asimismo, haciendo énfasis en la calidad del servidor público mediante la selección y contratación rigurosa por méritos y capacidades garantizando un mejor desempeño.
 - Optimización de las capacidades de regulación y fiscalización, especialmente financiera, en todo el sector público. En función de fortalecer y mejorar la transparencia en la gestión estatal, fortaleciendo el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG), generalizando su aplicación a toda la administración pública y dependencias descentralizadas y autónomas del Estado.
 - Mejoramiento al máximo posible de los recursos tecnológicos. Bajo la visión de una tecnología hacia el desarrollo, la instalación del Gobierno Electrónico, incorporando los recursos técnicos incluyendo el internet a todas las dependencias públicas, dependiendo de la capacidad financiera del Estado para la inversión en tecnología.
 - Reorganización del aparato estatal para eliminar dispersiones, duplicidades y subutilización de recursos. En función de una reorganización integral de la administración pública, evaluando funciones y los servicios que se prestan en cada entidad.
- f. *Transparencia.* Sentando las bases para recuperar la credibilidad y fortalecimiento institucional público a través de mecanismos de fiscalización institucionalizados y permanentes que permitan mayores niveles de transparencia y eficacia para combatir la corrupción, implementando la obligatoriedad de todas las instituciones públicas en el uso del Sistema de Información de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (Guatecompras).

1.2 Orientación del financiamiento para las políticas de salud del Gobierno de Berger:

El presupuesto de la salud pública se define en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en base a la Programación Operativa Anual (POA), que en esencia debería de prever prioridades para ajustar los techos presupuestarios. Sin embargo, la Ley de Presupuesto Nacional estipula que el Ministerio de Finanzas Públicas de acuerdo a un análisis de calidad del gasto y porcentajes de ejecución, revise y ajuste dicho presupuesto y posteriormente, se traslade a la instancia de decisión política como el Congreso de la República, para que apruebe o no el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación anualmente. Desde esta perspectiva puede señalarse que la asignación presupuestaria en base a las necesidades y demandas reales de población guatemalteca quedan supeditadas a fuerzas externas, donde el manejo político y las prioridades del gobierno central, son los que al final deciden los presupuestos asignados. El cuestionamiento sería, cuánto del presupuesto asignado al Ministerio de Salud representa las necesidades y demandas reales de atención médica preventiva y curativa de los guatemaltecos/as?

Gráfica No. 1, Guatemala
Presupuesto devengado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Como porcentaje del PIB (Año 2000-2008)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0.9	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9

Fuente: Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010, PNUD, Guatemala.

En base a la gráfica anterior, puede observarse que el porcentaje del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no muestra variaciones sustantivas en cuanto a superar el 1% como porcentaje del PIB durante el período 2000-2008, situación que ubica a Guatemala como el país con el gasto más bajo de América Central, si se compara con los niveles del gasto como porcentaje del PIB durante el año 2005, en países como Costa Rica (6.5%) y Panamá (6.2) que superan el 6% como porcentaje del PIB, y los países de El Salvador 3.3%; Honduras 3.3%; Nicaragua 3.4% que triplicaron el porcentaje que mantiene Guatemala.²¹

21 Barreda, Carlos. Guatemala: crecimiento económico, pobreza y redistribución.

Las políticas y acciones del gobierno central en el tema de salud, deben guardar una coherencia presupuestaria que responda a las necesidades reales de salud de la población guatemalteca. El estancamiento que muestra el presupuesto del MSPAS como porcentaje del PIB durante el período estudiado, constituye un claro reflejo de la atención superficial y casi nula con que se asumen las demandas de salud de la población guatemalteca, y resalta que cuando de mejoras sociales se trata, los mandatos constitucionales e internacionales en relación a velar, resguardar y asegurar el derecho humano a la salud, no es un tema que a discreción de los gobernantes amerite dar cumplimiento.

Gráfica No. 2, Guatemala
Montos de Presupuesto por Entidad
Acumulado a Diciembre (Año 2004-2008), -Millones de Quetzales-

Entidad	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Ministerio de Salud	1,664.6	1,858.7	2,236.4	2,547.7	2,684.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,150.0	2,429.3	4,000.0	5,038.2	4,248.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas.

La gráfica dos, permite observar las diferencias en cuanto a montos de presupuesto asignados a los distintos Ministerios, los cuales guardan correspondencia con las prioridades que el gobierno central asume dentro de su mandato. Al comparar el presupuesto de Salud con el del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, puede observarse que durante los cuatro años de gobierno de Berger (2004-2008), el Ministerio de Comunicaciones constituyó uno de los ministerios con mayor presupuesto en relación a otras carteras ministeriales como en el caso de Salud, ya que en los cuatro años de administración gubernamental se le otorgó desde un 23 por ciento hasta un 50% más de asignación presupuestaria en relación con el Ministerio de Salud.

Si los lineamientos de política y las políticas gubernamentales como tal, se hacen acciones a través del presupuesto que se les asigna, puede inferirse el grado de importancia que el gobierno de Berger otorgó al cumplimiento de la normativa nacional e internacional en cuanto a garantizar el derecho humano a la salud de la población guatemalteca. Es preocupante que la tendencia del presupuesto del MSPAS devengado real per cápita durante los primeros ocho

<http://www.albedrio.org/htm/documentos/carlosbarreda-001.pdf>

años del siglo XXI, estuviera entre Q.9.52 y Q.10.30 por habitante, una de las cifras más reducidas de los países a nivel latinoamericano. Por otra parte es de mencionar, que la no observancia y garantía del Gobierno Central manifestada en la inequidad del financiamiento de la salud pública, al final es absorbida por el gasto de bolsillo directo que realizan los hogares guatemaltecos, al punto que “ningún otro país del continente americano tiene una participación tan alta en el financiamiento de la salud privada como Guatemala (visto como gasto directo en salud de los hogares, como porcentaje del gasto privado en salud).²²

Si se toma en cuenta los principios que manejó el gobierno de Berger, en relación a la equidad y solidaridad como un valor y no como una mera intención para tratar los temas sociales de la población, entre ellos el tema de salud, puede señalarse que durante dicho mandato gubernamental, la salud fue una asignatura pendiente y no se consideró de urgencia nacional como en el caso de las carreteras y el de la activación económica.

2. Lineamientos de Política de Salud del Gobierno de Álvaro Colom:

Durante el mandato gubernamental de Colom, las acciones en el tema de salud fueron planteadas bajo una propuesta de desarrollo social orientada a brindar una atención integral de la población más vulnerable e históricamente rezagada, focalizando la inversión pública entre la población extremadamente pobre. Se implementó un Plan Nacional de Salud que constituyó el lineamiento oficial en este periodo gubernamental, en el cual la salud fue vista como una finalidad esencial y como un bien a favor del cual se debe actuar de manera explícita y programada. Se visualizaba la necesidad de construir un sistema de salud acorde a los nuevos tiempos, que respondiera a los derechos universales, con equidad, con enfoque de género y un contrato social para la salud.²³

Los lineamientos de política gubernamental iniciaban con el cuestionamiento general sobre el Sistema de Salud que Guatemala necesita y sobre las alternativas posibles y deseables para el desarrollo de la salud en el largo plazo. Dentro del

22 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Naciones Unidas, Guatemala, Guatemala. Pág. 164

23 Gobierno de Álvaro Colom, Guatemala. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Plan Nacional para la Salud de todas y todos los guatemaltecos, Guatemala, agosto 2008.

marco filosófico del gobierno en relación a la salud, se plantearon como resultados a alcanzar para el fortalecimiento de un sistema de protección social en salud, tres aspectos principales: a) mejor salud para la población, b) atender las necesidades de la población (incluía trato adecuado y oferta de servicios variada y diferenciada) y, c) garantizar la distribución financiera en salud (equidad en el financiamiento a través de la protección financiera del riesgo a enfermar).²⁴

En el Plan Nacional para la Salud de todas y todos los guatemaltecos del gobierno de Colom, se plantearon nueve lineamientos estratégicos para la salud en el período 2008-2012 con sus respectivas líneas de acción, los cuales orientaron el tipo de gestión en dicha administración, los cuales se describen a continuación:

a. Fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para fortalecer el Estado de Guatemala.

El fortalecimiento de la rectoría del Ministerio se visualizó a través de acciones de coordinación interinstitucional e intersectorial buscando la eficiencia y eficacia; garantizando la gestión territorial de la salud a través de la descentralización y desconcentración financiera y administrativa del nivel central; fomentando la transparencia institucional; e integrando políticas de salud con políticas transversales de Estado.

b. Mejorar y ampliar la cobertura de atención y prestación de los servicios de salud integrales e integrados.

A través de un modelo de gestión integral que garantizara la continuidad de la atención, equitativa, descentralizada y con pertinencia cultural; implementando un modelo de referencia y contra referencia; y fortaleciendo la infraestructura, equipo e insumos.

c. Promover y fortalecer acciones que garanticen la accesibilidad a medicamentos. Reconocimiento al uso y práctica de la medicina alternativa y tradicional.

Por medio de un marco normativo para la utilización de medicina genérica; fomentando la institucionalización de la medicina alternativa y tradicional; implementando consultorios y farmacias municipales; y garantizando la gratuidad de los medicamentos en

24 Ídem. Pag. 17

los servicios públicos.

d. Promover la investigación y desarrollo tecnológico en salud.

A través de la identificación y promoción de áreas de investigación; incluyendo el uso de los resultados de investigación; e incorporando la tecnología en el sistema de salud.

e. Fortalecimiento de la investigación, desarrollo y administración de la fuerza laboral en salud.

Por medio de la formación del personal en el área sanitaria, gestión pública y administración financiera; desconcentrando y descentralizando la gestión y procesos de administración del personal; y cumpliendo con la reclasificación de puestos y salarios del personal.

f. Desarrollo de la atención primaria ambiental por medio de la regulación, vigilancia y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de agua potable, saneamiento e higiene, para mejorar la calidad de vida de la población.

A través de acciones de coordinación en materia preventiva, técnica y de control entre los actores del subsector agua potable, saneamiento e higiene; y de la implementación del Plan Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento para el desarrollo humano.

g. Responder a la demanda de servicios de salud, generada por la implementación de los programas de solidaridad y equidad social.

Con acciones para mejorar la infraestructura sanitaria del país, focalizada en el incremento de la demanda de los programas de solidaridad social.

h. Mejoramiento del financiamiento y de la calidad del gasto en salud.

Por medio de un plan de inversiones con enfoque sectorial y multianual; asegurando el incremento del financiamiento para el sistema de salud y mejorando la asignación presupuestaria del MSPAS.

- i. *Armonización y alineamiento de la cooperación internacional a los intereses nacionales y prioridades sectoriales.*

A través de una coordinación eficaz entre los cooperantes y el MSPAS, y armonizando la cooperación con las políticas, normas, procedimientos y prácticas institucionales.

2.1 Principios y valores que guiaron los lineamientos de política de salud del Gobierno de Colom:

El marco filosófico de lo que fue el Plan de Gobierno de Álvaro Colom 2008-2012, parte de concebir a la salud como un bien social por excelencia que permite el goce de otro tipo de derechos, como el derecho a la educación y al trabajo. Dentro de este contexto se plantearon dentro del Plan, valores y principios para fortalecer el sistema de salud durante dicha administración, los cuales se describen a continuación:

Derecho a la Salud	Primacia del ciudadano/a: En acceso, atención, promoción y prevención de salud. Responsabilidad: Recursos adecuados, cobertura universal. Orientación a la calidad: En función de recursos adecuados y cobertura universal.
Equidad	Priorización de las poblaciones vulnerables: A través de políticas y programas con equidad.
Solidaridad	Sostenibilidad: por medio del financiamiento sostenible Intersectorial: a través del enlace de funciones de salud Participación de la población: en auditoria social

2.2 Orientación del financiamiento para las políticas de salud del Gobierno de Colom:

Garantizar el derecho a la salud demanda de los gobiernos un compromiso serio y coherente entre políticas y recursos financieros, que permitan en la práctica realizar una gestión gubernamental en salud de manera integral, promoviendo una atención gratuita, universal y de calidad. Durante la administración gubernamental de Colom, se plantearon como parte de los desafíos en salud, asegurar e incrementar el financiamiento para el sector público de la salud, así como mejorar la asignación presupuestaria del Ministerio de Salud en el presupuesto general de ingresos y gastos de la nación. En ese sentido y bajo ese ofrecimiento, puede observarse a continuación el comportamiento del presupuesto asignado al MSPAS durante los cuatro años de gestión gubernamental:

Gráfica No. 3, Guatemala
Presupuesto devengado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Como porcentaje del PIB (Año 2000-2012)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0.9	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	1.3	1.1

Fuente: Del año 2000-2008 Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010, PNUD, Guatemala. / Del año 2009-2010 Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS, Guatemala, marzo 2012. / Del año 2011-2012 Serie de documentos ¡Contamos! Boletín No. 7, ICEFI, Guatemala 2012.

El gráfico anterior muestra un panorama poco alentador sobre la situación del presupuesto devengado por el MSPAS como porcentaje del PIB durante más de una década. Se puede observar que aunque en el año 2011/2012 superó el promedio del 1% como porcentaje del PIB; el MSPAS sigue siendo una de las carteras ministeriales más rezagadas en cuanto a la evolución positiva del presupuesto que se le asigna para ejercer su gestión se trata. La serie histórica analizada abarca tres periodos gubernamentales, sin embargo, la obligación del Estado en el financiamiento público de la salud, a través del presupuesto como porcentaje del PIB se mantiene sin cambios, desplazando año con año a los hogares guatemaltecos el gasto de bolsillo de la salud.

Los planes de gobierno y lineamientos de política gubernamental que constituyen la base de la macrogestión en salud, expresan en teoría la garantía para recibir una atención integral gratuita, equitativa y efectiva todos los guatemaltecos; Sin embargo en la práctica, el comportamiento del financiamiento del MSPAS que es el ente rector de la salud pública en el país, señala otra situación completamente alejada de la realidad, condicionando en gran medida el éxito o fracaso de la gestión a nivel meso (instituciones) y a nivel micro (clínica). En ese sentido, muchas reformas para el fortalecimiento del Sector Salud se podrán implementar en cada periodo gubernamental, sin embargo sin importar la orientación que lleven, es evidente que la focalización hacia la reducción del gasto público en la salud de los guatemaltecos, es una estrategia intrínseca que año con año se evidencia en los presupuestos del Ministerio, la pregunta es de qué cambios y mejoras en la salud pública de la salud de los guatemaltecos se habla, si los grandes desafíos y políticas se llevan a la acción a través de un presupuesto vinculante y sin él todo es una utopía.

Gráfica No. 4, Guatemala
Montos de Presupuesto por Entidad
Acumulado a Diciembre (Año 2004-2012), -Millones de Quetzales-

Entidad	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012
Ministerio de Salud	1,664.6	1,858.7	2,236.4	2,547.7	2,684.5	3,235.6	3,586.6	3,976.9	4,227.5
Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	2,150.0	2,429.3	4,000.0	5,038.2	4,248.3	4,377.9	4,981.6	6,929.6	5,241.9

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas.

Los gobiernos de turno asumen dentro de su mandato ciertas áreas y temas de interés como prioritarios dentro de la gestión pública. Puede observarse que durante los últimos dos periodos de gobierno tanto de Oscar Berger como de Álvaro Colom, la cartera del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ha recibido una de las mayores asignaciones en cuanto a presupuesto público se trata. Aunque durante la gestión gubernamental de Colom, el presupuesto en Salud aumentó levemente, sigue siendo la cartera de Comunicaciones la que supera en presupuesto público, llegando en el año 2011 a sobrepasarlo en más de un 57% en relación a los montos de presupuesto por entidad gubernamental, tal y como se aprecia en el gráfico anterior.

Partiendo de los principios y valores de equidad, solidaridad y

justicia social asumidos durante la gestión gubernamental de Colom, que en su conjunto proclamaban por la igualdad de oportunidades y derechos por medio del incremento en el financiamiento sostenible en la salud para todas y todos los guatemaltecos, puede resaltarse que los desafíos en cuanto a reducir las inequidades que tiene el sistema de salud para garantizar la universalización, y una atención en salud gratuita y de calidad, es un asunto pendiente.

3. Análisis retrospectivo de los lineamientos de política de salud de los Gobiernos de Oscar Berger y Álvaro Colom:

3.1 Coincidencias y divergencias en lineamientos de política de salud.

Hablar de un modelo de gestión en salud pública, hace referencia a la integración de acciones individuales y colectivas orientadas al logro de resultados acordes con las necesidades y demandas de la población. La oportunidad que ofrece cada cuatro años de gestión gubernamental, apuntar a construir un modelo de gestión pública en salud que verdaderamente responda a las particularidades y demandas de la población guatemalteca, a la fecha constituye un desafío latente para el gobierno de turno y los gobiernos venideros.

En cada período gubernamental se presentan lineamientos de políticas en salud, que al analizarlos se pueden encontrar algunas coincidencias entre las propuestas. En ese sentido durante los períodos de gobierno de Berger y Colom, uno de los aspectos que fueron resaltados durante los lineamientos de gestión de la salud, fue el tema del fortalecimiento del papel rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que en ambos casos las líneas de acción estuvieron enfocadas a la modernización del Sector, en tanto una gerencia administrativa, financiera y de servicios más eficiente y eficaz, acorde a los nuevos tiempos.

La descentralización y desconcentración financiera y administrativa del Sector Salud desde la administración central hacia las municipalidades, también constituyó un tema que en ambos períodos gubernamentales se promovió dentro de los lineamientos de gestión, sumado al desarrollo tecnológico en salud como parte del proceso. Es de señalar que la descentralización y desconcentración del Sector Salud también es un lineamiento que obedece a los procedimientos necesarios para garantizar la modernización del Estado, en

tanto se promueva y garantice la eficacia y eficiencia de gerencias financieras y administrativas en el tema de salud.

En ambas administraciones gubernamentales se destacó la importancia en la entrega de servicios de salud con calidad, equidad y con enfoque de género e intercultural, priorizando grupos de atención de población mayormente vulnerable, entre los que destacan; mujeres en gestación, neonatos y lactantes, así como personas de la tercera edad. Asimismo, se destacó el fortalecimiento y desarrollo de los recursos humanos, en tanto se buscara la capacitación y redefinición de competencias laborales para una mayor efectividad en las acciones de la gestión en salud.

Puede señalarse que las diferencias que marcan los lineamientos de política en salud en ambos periodos gubernamentales, es la línea de investigación que se remarca en el gobierno de Colom, en función de identificar y promocionar áreas de investigación en salud y promover el uso de los resultados de la investigación, aspecto que no se consideró en la administración de Berger.

3.2 Consensos en principios y valores sobre los lineamientos de política de salud.

Cada cuatro años, en cada administración gubernamental, se pueden identificar principios y valores que en teoría deberían de guiar el modelo de gestión gubernamental a seguir. De acuerdo a los lineamientos de política en salud de los gobiernos de Berger y Colom, puede señalarse que la equidad estuvo presente como una medida concreta para alcanzar objetivos y metas en gestión gubernamental. Sin embargo las acciones y financiamiento como condicionantes importantes para alcanzar dichos logros, advierten que a la fecha la equidad en salud, constituye una de las mayores asignaturas pendientes. Mientras no se guarde una relación pertinente en cuanto al financiamiento de la salud pública que verdaderamente represente las demandas de una atención sanitaria que dignifique a los guatemaltecos, el principio de la universalidad y gratuidad que demanda la Carta Magna, seguirá siendo una ilusión.

Por otra parte la solidaridad enfocada en el financiamiento de los recursos adecuados para garantizar una cobertura universal en salud, es otro elemento reincidente dentro de los principios y valores de ambas administraciones gubernamentales. Nuevamente el papel aguanta con todo, y mientras se siga trasladando los gastos de la salud al bolsillo de los hogares guatemaltecos, la solidaridad seguirá siendo una mera ilusión y no un valor como lo describieron en los lineamientos de gestión gubernamental de Berger y Colom.

VI. CONSIDERACIONES FINALES:

- ❖ Puede señalarse en base a los lineamientos de políticas de gestión en salud que presentaron tanto el gobierno de Berger como el de Colom, que la gestión gubernamental de la salud pública liderada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, estuvo enmarcada en la idea de un Estado mínimo, subordinado a las políticas económicas. El manejo y gestión de la salud estuvo enfocado principalmente en el desarrollo de herramientas gerenciales para el fortalecimiento de la institucionalidad pública, lo cual responde a las reformas necesarias que demandan las políticas neoliberales que buscan la modernización del Estado, en tanto una participación cada vez mayor del mercado en los asuntos públicos.

- ❖ Bajo la premisa de alcanzar modelos de gestión en salud más eficientes y eficaces, que apunten a reducir costos en los servicios, los lineamientos de políticas de salud de los gobiernos, no se detienen en plantear y manejar una visión integral de las implicaciones que demandan dichas propuestas dentro de las finanzas públicas. De acuerdo a los lineamientos descritos en ambos períodos de gobierno Berger y Colom, es evidente que no existió una clara coordinación para la formulación, priorización, ejecución y evaluación de las políticas públicas con la asignación presupuestaria del Ministerio de Salud.

- ❖ Es de resaltar que las premisas que caracterizan la nueva gestión pública orientadas a la utilización de métodos y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial como una garantía de la efectividad del nuevo modelo de gestión gubernamental, en tanto se sigan las recomendaciones sobre la desregulación de normas y reglas, descentralización de los poderes para flexibilizar la aplicación de normas, la responsabilidad de los gestores en función de personas proactivas y no reactivas, la gestión orientada al cliente en cuanto a que se responda a sus necesidades y preferencias, y la introducción de la competencia y el mercado; constituyen nada menos y nada más, las recomendaciones que organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los países

miembros de la OCDE, y otros organismos que se han sumado en el proceso, se han dado a la tarea de recetar como la pócima que resuelve todos los problemas de la administración pública. En el caso de Guatemala, podría señalarse que a casi dos décadas que dio inicio la implementación de dichas “recomendaciones”, los servicios como en el caso de la salud pública, han ido en detrimento de garantizar una cobertura universal, gratuita y equitativa para todos los guatemaltecos. En ese sentido, en donde quedó la eficiencia y eficacia de la salud en cuanto a la modernización del Estado se trata?

- ❖ Enfrentar los desafíos que supone para la administración pública la inclusión en el mundo globalizado, requiere como señala Bernardo Kliksberg de nuevas actitudes y de una cultura de gestión más avanzada, creativa, de un enfoque más integral, innovador, orientado a explorar potencialidades, y a facilitar y resolver rápida y eficazmente los problemas de gestión que resulten característicos de las organizaciones públicas. Sin embargo, la eficiencia y eficacia en función de la reducción de costos de gestión, no deberían implicar en ningún momento la reducción de los derechos humanos como en el caso de la salud, ya que la eficiencia y eficacia muchas veces no necesariamente representa una garantía de efectividad de los servicios, en la mayoría de casos como en Guatemala, la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental en salud, está enfocada a reducir el acceso, la calidad y equidad de la salud para todas y todos los guatemaltecos. El cuestionamiento sería, hasta donde nos llevará el modelo económico y en el caso de la salud, que podemos esperar?

BIBLIOGRAFÍA

1. Barreda Carlos. Guatemala: crecimiento económico, pobreza y distribución. Revista Albedrío.org, consulta en línea <http://www.albedrio.org/htm/documentos/carlosbarreda-001.pdf>
2. Congreso de la República de Guatemala, Código de Salud, Decreto 90-97, Guatemala, octubre 1997. Consulta en línea: http://www.regionalcentrelac-undp.org/CD/herramientas_conceptuales/Docs/Leyes/Guatemala/C%EF%BF%BDDIGO%20DE%20SALUD.pdf
3. Congreso de la República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, con interpretación de la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto 2002.
4. Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo, Decreto 114-97, Guatemala, diciembre 1997.
5. Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, Guatemala 1997.
6. Declaración Universal de Derechos Humanos. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2012. Consulta en línea: <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>.
7. Fernández Yolanda, Fernández José y Rodríguez Alicia. Modernización de la Gestión Pública. Necesidades, incidencias, límites y críticas. Universidad de León, Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales, León España. Abril 2008.
8. Finol Tovar, Octavio (DR.), Teorías de Organización. Síntesis de las Teorías Clásicas de la Organización, 2007. Consulta en línea http://es.wikipedia.org/wiki/Frederick_Winslow_Taylor

9. Gobierno de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Plan Nacional para la salud de todas y todos los guatemaltecos, Guatemala, 2008.
10. Gobierno de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Diagnóstico Nacional de Salud, Guatemala, marzo 2012.
11. Gobierno de Guatemala, Primer Informe del Presidente al Congreso de la República, Presidente Oscar Berger Perdomo, Guatemala 2005.
12. Gobierno de Guatemala, Segundo Informe del Presidente al Congreso de la República, Presidente Oscar Berger Perdomo, Guatemala, 2006.
13. Gobierno de Guatemala, Tercer Informe del Presidente al Congreso de la República, Presidente Oscar Berger Perdomo, Guatemala 2007.
14. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, Serie de documentos ¿Contamos!, Boletín No. 7, Guatemala, 2012.
15. López, Andrea. La Nueva Gestión Pública. Abordaje Conceptual. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 69. Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública INAP Argentina. Consulta en línea www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/.../ngpfinal
16. Organización Panamericana de la Salud. Carta de Ottawa, “Salud para Todos en el año 2000”. Consulta en línea: http://new.paho.org/saludyuniversidades/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=12&lang=es
17. Ortún Rubio, Vicente. Centro de Investigación en Economía y Salud. ¿Conocimiento para gestionar?, Departamento de Economía y Empresa. Consulta en línea <http://www.econ.upf.edu/ortun/publicaciones/paper22.pdf>

18. Programa Nacional de Desarrollo Humano, Naciones Unidas Guatemala. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, Guatemala, Guatemala.
19. Rebolledo Saavedra, Gustavo. Compilación Gestión, Calidad y Agregación de valor en información, Diplomado Gestión Estratégica -U. Chile. Consulta en línea: <http://b3.bibliotecologia.cl/ar-gestion.htm>
20. Tobar, Federico. Modelos de Gestión en Salud. Buenos Aires, Argentina 2002. Consulta en línea http://www.esmed.com.ar/download/postgrado/gestion_auditoria/bibliografia/modulo_05/modelos-de-gestion.pdf
21. Trelles Araujo, Gustavo. Burocracia, monografias.com, 2006.
22. Weber, Max. La teoría de la burocracia. Consulta en línea Consulta en línea www.docentes.unal.co/

Sitios consultados:

www.definición.com

www.prensalibre.com

www.rae.es

www.sigloxxi.com

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

**Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES–
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 24188523
Página Web: www.iies.usacgt.com
Correo electrónico: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central**

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

Impreso en talleres del IIES
150 ejemplares
Guatemala, septiembre 2013

IIES - USAC



Año LI	JULIO - SEPTIEMBRE 2013	No. 197
Contenido		Página
Crisis de desempleo por la recesión económica mundial y su incidencia en países en desarrollo. <i>Lic. Leonel Hernández Cardona</i>		1
La Ciudad de Guatemala: Foco de contaminación para comunidades vecinas. <i>Lic. Axel Ely Ruch Molina</i>		39
Cambio climático: Implicaciones para Guatemala. <i>Lic. Carlos Morales López</i>		71
La gestión de la salud pública en Guatemala (La Macrogestión). <i>MSc Herlem Isol Reyes López</i>		83

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