

REVISTA ECONOMÍA

IIESUSAC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



<http://iies.usac.edu.gt/>

AÑO LX

ENERO - MARZO 2022

EDICIÓN 231



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
MSc. Edgar Arturo Marroquín López

DIRECTOR

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dra. Herlem Isol Reyes López
Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume
MSc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz
Dr. Jorge Víctor Murga Armas
Lic. Carlos Morales López
Lic. Edi David López Santiago
Lic. Carlos Enrique Solís García

CORREO ELECTRÓNICO

hilinreyes@gmail.com
malupol@yahoo.com
hidalgo.monica@usac.edu.gt
cisneros.andrely@usac.edu.gt
cpma5050@yahoo.com
franklinvaldez2000@yahoo.com
jmurga@usac.edu.gt
carlosml@usac.edu.gt
lopez.edi@usac.edu.gt
carlosolis_2103@hotmail.com

REVISIÓN

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar
Rolando Enrique Briones García



IIES

Edgar Arturo Marroquín López

Director

e-mail: edgarmarro@yahoo.com

Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, se complace en presentar la Revista Economía No. 231, enero – marzo de 2022, con artículos relevantes sobre temas como el desempleo juvenil, la migración internacional, la inversión extranjera directa, los planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica, el crecimiento económico, la pobreza, y, el presupuesto público.

En esta oportunidad se presentan cinco temas elaborados por miembros del equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: “El Desempleo Juvenil en Guatemala y la Migración Internacional como Válvula de Escape”, elaborado por la MSc. Andrely Cisneros; “Guatemala: Características, Evolución y Cuestionamientos sobre la Inversión Extranjera Directa y el Poder que Pueden Ejercer las Empresas Transnacionales en el Contexto de Desigualdad (período 2005-2020)”, elaborado por la Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume; “Planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica (Un análisis desde Guatemala)”, elaborado por el Dr. Jorge Murga Armas; “El Crecimiento Económico y la Expansión de la Pobreza en

Guatemala Durante el Siglo XXI”, elaborado por el Lic. Franklin Roberto Valdez; y, “La Relevancia del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno”, escrito por el Lic. Edi David López Santiago.

Empeñado en su compromiso con la sociedad, el IIES enfatiza su obligación de realizar sus investigaciones económicas y sociales de forma objetiva, crítica y constructiva, con el fin primordial de buscar y señalar alternativas de solución a la problemática socioeconómica y política del país.

Guatemala, marzo de 2022.

“Id y enseñad a todos”

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LX, enero - marzo 2022, No. 231

Contenido	Página
El Desempleo Juvenil en Guatemala y la Migración Internacional como Válvula de Escape <i>MSc. Andrelly Cisneros</i>	1
Guatemala: Características, Evolución y Cuestionamientos sobre la Inversión Extranjera Directa y el Poder que Pueden Ejercer las Empresas Transnacionales en un Contexto de Desigualdad (Período 2005-2020) <i>Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>	41
Planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica (Un análisis desde Guatemala) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	91
El Crecimiento Económico y la Expansión de la Pobreza en Guatemala Durante el Siglo XXI <i>Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz</i>	125
La Relevancia del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno <i>Lic. Edi David López Santiago</i>	163

RESUMEN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 231, correspondiente al trimestre enero-marzo del año 2022.

En el primer artículo, *El Desempleo Juvenil en Guatemala y la Migración Internacional como Válvula de Escape*, la MSc. Andrely Cisneros, indica que la economía de Guatemala se ha caracterizado por mantener estables sus indicadores macroeconómicos. Exceptuando el 2020, la variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) ha sido positiva en las últimas décadas, incluso en los años de impacto por la crisis económica financiera que se originó en los Estados Unidos en 2007. No obstante, dicha estabilidad económica ha sido insuficiente para la creación de puestos de trabajo.

Aunque el nivel de desempleo en el país es el más bajo de América Latina, el nivel de subempleo es elevado y aún más el nivel de informalidad, ya que en 2019 alrededor del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA), trabajaba en el sector informal de la economía guatemalteca, siendo los jóvenes entre los 15 a 24 años de edad los más afectados.

En este sentido y bajo el contexto del COVID-19, se esperaría un incremento en las variables mencionadas para el 2021, sin embargo, aún no se cuenta con información oficial de dicho año. Por lo tanto, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 1-2019, se presenta una pequeña caracterización de las personas desempleadas, subempleadas y a quienes trabajan en el sector informal de la economía, haciendo énfasis en la población joven.

El contenido, redacción y enfoque de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impreso, son responsabilidad de sus autoras y autores.

Lo anterior es tomando en cuenta que muchas de estas personas emigran hacia los Estados Unidos en busca de mejorar su condición de vida y la de su familia. Es por ello que se describe la relación entre desempleo y migración, misma que se considera una válvula de escape para los gobiernos.

En el segundo artículo, ***Guatemala: Características, Evolución y Cuestionamientos sobre la Inversión Extranjera Directa y el Poder que Pueden Ejercer las Empresas Transnacionales en un Contexto de Desigualdad (Período 2005-2020)***, la Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume, señala que la creciente concentración del capital que ha resultado del modelo de acumulación asociado a la actual etapa de globalización capitalista, ha impactado también sobre el Estado y las relaciones de poder, contexto dentro del cual las empresas transnacionales y nacionales extractivas se han fortalecido con la legislación e institucionalidad nacional creada para favorecer la apertura de los mercados y atracción de inversiones externas, propiciando un mayor crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), pero también la generación o intensificación de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, los territorios y el bienestar ambiental.

En este estudio se hace una descripción de la evolución y características de la IED, identificando los impactos económicos y políticos que la misma ha tenido en Guatemala y el papel que han desempeñado las empresas transnacionales en torno a la conflictividad social ocasionada por el desarrollo en el país de grandes proyectos de extracción minera, generación y transmisión de energía eléctrica, servicios financieros y otros.

En el tercer artículo, ***Planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica (Un análisis desde Guatemala)***, el Dr. Jorge Murga Armas, plantea que diversos planes y tratados comerciales promovidos por los organismos financieros internacionales para favorecer la expansión comercial de los Estados Unidos en Centroamérica han propuesto el desarrollo

económico de la región. Sin embargo, el enfoque económico neoliberal que los inspira no ha favorecido a las naciones centroamericanas que han visto cómo su realidad económica y social contrasta con el enriquecimiento desenfrenado del capital privado nacional y multinacional que empuja a cientos de miles de centroamericanos a emigrar a Estados Unidos. Para completar el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, que entre otras cosas buscaba mitigar el fenómeno migratorio, el Congreso de Estados Unidos aprobó en diciembre de 2020 la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte, que además de enfocarse en el desarrollo económico de El Salvador, Guatemala y Honduras, busca consolidar la democracia, combatir la corrupción y la impunidad, y fortalecer las instituciones. Pero la Ley, que establece sanciones contra las élites políticas y empresariales corruptas, al igual que la Estrategia de Estados Unidos para Abordar las Causas Fundamentales de la Migración en Centroamérica publicada por la Casa Blanca en julio de 2021, se inspira de nuevo en el enfoque económico neoliberal.

En el cuarto artículo, ***El Crecimiento Económico y la Expansión de la Pobreza en Guatemala Durante el Siglo XXI***, el Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz, expone que el crecimiento económico en Guatemala durante el siglo XXI ha sido sostenido, con algunas variaciones relevantes en los años 2006, 2007 y 2017 que superaron el 5.0%, hasta la más baja experimentada en el año 2009, como consecuencia de la crisis económico-financiera con epicentro en los Estados Unidos de América, así como la contracción experimentada en el producto interno bruto del año 2020 influida en gran medida por la expansión de la pandemia del covid 19, que afectó negativamente toda la economía mundial y que, en nuestro país, dada la prevalencia de una estructura económica obsoleta que es imprescindible negar, conservar y superar, era de esperarse que impactara severamente, con el consecuente aumento del deterioro de las condiciones materiales y espirituales de vida de amplios sectores de familias guatemaltecas más vulnerables.

En estas condiciones, la caída de la producción interna bruta especialmente en el segundo trimestre de 2020, a pesar de la recuperación económica evidenciada desde el segundo semestre de ese mismo año, mantiene la tendencia hacia la pauperización absoluta y relativa de la mayoría de la población trabajadora, expandiéndose la pobreza en sus diversas manifestaciones en extensiones cada vez mayores, que prácticamente abarca todos los departamentos de la República, según lo evidencian las estadísticas oficiales que, a pesar de su carácter de clase, es imposible que oculten esta deplorable realidad en que subsisten millones de guatemaltecos, sin ninguna esperanza de mejorar sus condiciones materiales de vida, al no poder acceder a los bienes materiales básicos, como lo reconoce la Comisión Económica Para América Latina -CEPAL-, sin que se vislumbre la implementación de una estrategia de desarrollo socioeconómica y política progresista, que revierta la tendencia de crecimiento de esta problemática.

Y finalmente, el quinto artículo, ***La Relevancia del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno***, el Lic. *Edi David López Santiago*, manifiesta que en Economía como en las otras ciencias sociales, la dinámica presente hace que, muchas veces se obvie lo que la historia indica o en el mejor de los casos se asuma como verdad sin más los paradigmas vigentes. Esto viene a colación, por el papel que el Estado debe tener en la búsqueda de bienestar en países como Guatemala, donde la pobreza y pobreza extrema ha crecido.

Latinoamérica sin lugar a duda, ha sido laboratorio de experimentos de las políticas neoliberales, con resultados opuestos, especialmente a lo referido a dejar en manos de las empresas privadas toda la economía, traería bienestar a toda la población; instancias como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, ha reconocido que, lo que se dio fue más concentración de la riqueza. Por ello de nuevo se replantea la necesidad de un rol protagónico del Estado, por medio de sus respectivas Políticas Públicas, para corregir las imperfecciones del mercado.

El principal instrumento para ejecutar Política Pública es precisamente el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno y su forma de financiamiento, en ello se centra la mayor parte de este artículo; retomando las funciones de medio para la redistribución del ingreso, estabilización, asignación ante fallas de mercado. Se describe precisamente que, en base a la experiencia en países del este asiático que, el gobierno y sus intervenciones son fundamentales para el desarrollo de la sociedad.

La estructura de gastos de los últimos gobiernos de Guatemala, indica que no se ha priorizado la inversión, los incrementos se han dado en los gastos de funcionamiento; esto se ve reflejado en que hace tiempo, no se construyen nuevas escuelas, hospitales, no se invierte en apoyo al pequeño y mediano productor; todo ello producto de la concepción que el Estado debe ser pequeño. Mención aparte, el hecho desafortunado de utilizar los recursos estatales, para otro fin totalmente ajenos a los intereses nacionales, aspecto que se analiza en términos generales, en la propuesta de Presupuesto de Ingresos y Gastos 2022.

“Id y Enseñad a Todos”

El Desempleo Juvenil en Guatemala y la Migración Internacional como Válvula de Escape

*MSc. Andrely Cisneros**

En las últimas décadas, la economía de Guatemala se ha caracterizado por su estabilidad en las variables macroeconómicas, registrando cifras positivas en el Producto Interno Bruto (PIB), no obstante, dicho crecimiento no se traduce precisamente en puestos de trabajo.

Aunado a lo anterior, durante el 2020, la pandemia del COVID-19 provocó una contracción de la economía mundial y nacional, situación que ha generado un incremento en el nivel de desempleo, miles de personas pasaron a la desocupación, o redujeron su jornada laboral y su nivel de ingreso. Este escenario acentúa aún más los rasgos estructurales del país, como los ya altos niveles de pobreza.

Es importante mencionar que la tasa de desempleo en Guatemala ha sido relativamente baja en los últimos 10 años (2.5% en promedio), sin embargo, el subempleo llegó casi al 10% en 2019, además, alrededor del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabaja en el sector informal de la economía.

Por lo anterior, es ineludible resaltar que, en Guatemala, el mayor nivel de desempleo se da en la población joven (menor de 25 años de edad), con una tasa arriba del 5%, mucho mayor que la tasa de desempleo total. Por lo tanto, y considerando el alto porcentaje de población joven y potencialmente activa que tiene el país, además de los flujos migratorios juveniles que se dan hacia otros países (especialmente a Estados Unidos) en busca de un trabajo, la presente

* Economista y Máster en Demografía y Desarrollo, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad de San Carlos de Guatemala.

investigación analiza los niveles de desempleo principalmente de la población joven, así como la migración internacional, misma que se considera una válvula de escape ante la insuficiencia de puestos de trabajo en el territorio nacional.

1. El Desempleo como Problema Estructural en Guatemala

De acuerdo a las proyecciones de la OIT, el déficit de puestos de trabajo derivado de la crisis mundial actual, llegará a los 75 millones en 2021, proyectando una reducción a 23 millones en 2022. El correspondiente déficit en horas de trabajo, que abarca el déficit de puestos de trabajo y la reducción de horas, equivale a 100 millones de empleos a tiempo completo en 2021, y a 26 millones de empleos a tiempo completo en 2022. Esta insuficiencia de puestos y horas de trabajo se añade a los persistentes niveles de desocupación, subutilización de la mano de obra y condiciones de trabajo deficientes anteriores a la crisis. (OIT, 2021)

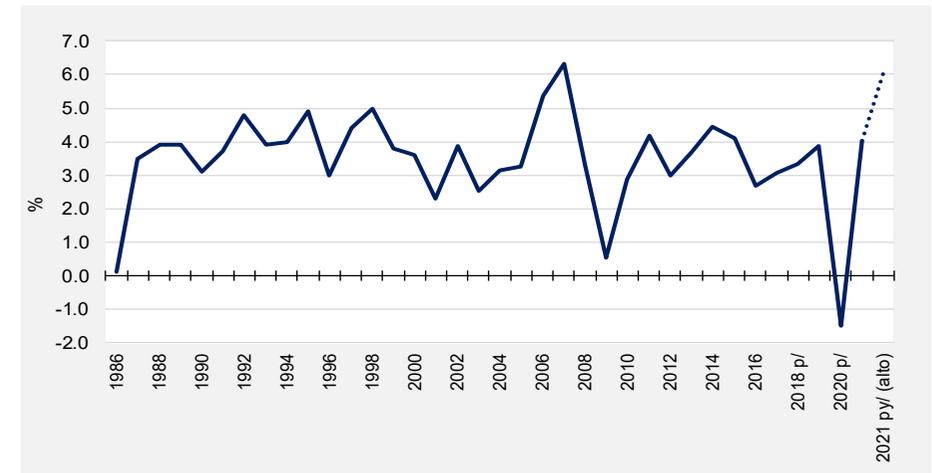
En consecuencia, el mismo Organismo prevé que en 2022 el número de personas desempleadas en el mundo se sitúe en 205 millones, muy por encima de los 187 millones de 2019. Esta cifra equivale a una tasa de desocupación del 5.7 por ciento. Antes del periodo de crisis del COVID-19, solo se había registrado una tasa similar en 2013.

En este sentido y partiendo de la premisa que la pobreza y la desigualdad social son rasgos estructurales del subdesarrollo capitalista, se crea así, una pobreza generalizada y bajo desarrollo humano, mismo que se traduce a una explosiva e inhumana crisis de exclusión. Por lo tanto, el derecho a la vida se transforma cada vez más, en un criterio decisivo y en una exigencia primordial, a partir de lo cual se entiende la sociedad actual como una sociedad que excluye y condena a una gran proporción de sus habitantes. (Hinkelammert & Jiménez, 2008)

Para Hinkelammert F. y Jiménez H. 2008, el derecho a la vida se entiende como el derecho de vivir en una sociedad en la que todos y cada uno de sus miembros pueda satisfacer sus necesidades básicas por medio de un trabajo digno y seguro. Por lo tanto, una política de empleo debe ser el punto focal de una política de desarrollo si se quieren alcanzar sus metas. (Hinkelammert & Jiménez, 2008)

Es necesario reconocer que las tasas de crecimiento económico del país, han sido insuficientes para lograr la creación de empleo necesario y mejorar la situación de la población. Desde 1986 hasta 2019, la economía de Guatemala ha registrado cifras positivas en su PIB, incluso en el 2009 bajo el contexto de crisis financiera internacional, sin embargo, ese crecimiento económico ha sido insuficiente para incrementar significativamente los puestos de trabajo en el país (Figura 1).

Figura 1. Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala, período 1986-2021 (Variación porcentual)



Nota: elaboración propia, con información Banguat. Cifras preliminares (p); Cifras proyectadas (py).

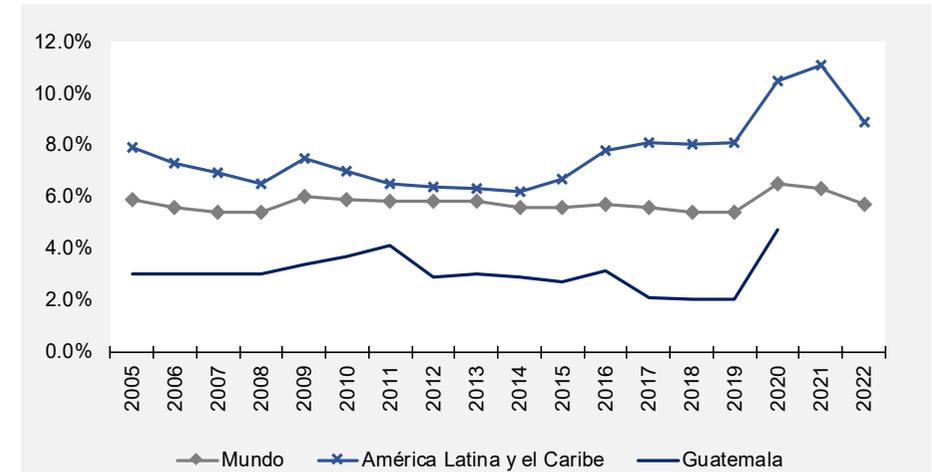
Después de 33 años caracterizados por una estabilidad macroeconómica en Guatemala, según estimaciones del Banco de Guatemala (Banguat), en 2020 se registró una contracción de la economía nacional de -1.5%, esto considerando el impacto del COVID-19, afectando así al mercado laboral. Es importante mencionar que, para el cierre del 2021, el Banguat proyecta una recuperación de la economía, con un crecimiento del PIB entre el 4.0% y 6.0%, para el 2022 las proyecciones apuntan entre el 3.5% y 5.5%. (Banguat, 2021)

En cuanto al desempleo, a nivel mundial se tiene una tasa promedio de 5.7% durante el período 2005-2019, con un incremento estimado de 6.5% en 2020, y proyecciones a la baja de 6.3% y 5.7% para el 2021 y 2022 respectivamente.

América Latina por su parte, ha sido la región más golpeada, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desocupación regional que fue de 8.0% en 2019, subió a 10.3% en 2020, y llegaría a 11.1% en 2021, lo cual significa que existen alrededor de 34 millones de personas buscando un puesto de trabajo sin conseguirlo. Para 2022 se pronostica una baja en la tasa de desempleo a 8.9%, sin embargo, se advierte que aún existe alto grado de incertidumbre que afecta las estimaciones de datos [Figura 2]. (OIT, 2021)

Figura 2.

Tasa de desempleo mundial, de América Latina y Guatemala. *Período 2005-2021*



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE); Banco Mundial (BM); y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estimaciones modeladas de la OIT.

Lo que respecta a Guatemala, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), durante el período 2005-2019, se registró una tasa de desempleo promedio de 2.9%, una cifra muy por debajo del promedio mundial y latinoamericano (5.3% y 6.7% respectivamente para el mismo período). Se estima que en el 2020 la tasa de desempleo total alcanzó el 4.7%, es decir, más del doble de lo registrado en promedio en las dos Encuestas Nacionales de Ingresos y Egresos (ENEI) realizadas en 2019 [2.2%] (Figura 2).

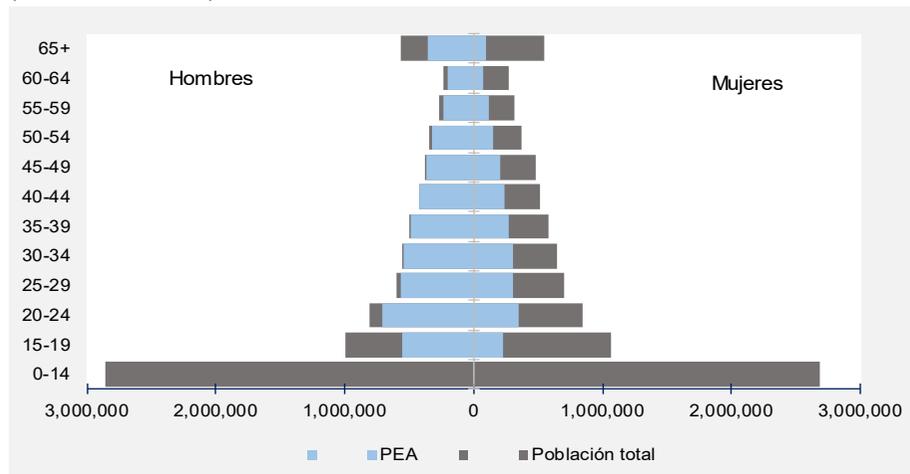
Es importante resaltar que, de acuerdo a la ENEI 1-2019, en Guatemala, la PEA mayor de 15 años de edad es de 7,114,945 de personas, lo cual representa el 40.5% de la población total, y el 59.3% de la Población en Edad de Trabajar (PET). Asimismo, la tasa de desempleo abierto y el subempleo, representan el 2.5% y 9.4% respectivamente de la PEA, siendo la población joven entre los 15 a 24 años los más afectados (Figuras 3, 4, 5).

*El Desempleo Juvenil en Guatemala
y la Migración Internacional como Válvula de Escape*

De dicha PEA, el 67.0% son hombres y el 33.0% mujeres, sin embargo, al observar la distribución del desempleo, el 54.0% son hombres y el 46.0% mujeres. Respecto al subempleo, el 60.3% son hombres y el 39.7% mujeres. Además, del total de la PEA que labora en el sector informal, el 66.8% son hombres y el 33.2% mujeres.

Figura 3.

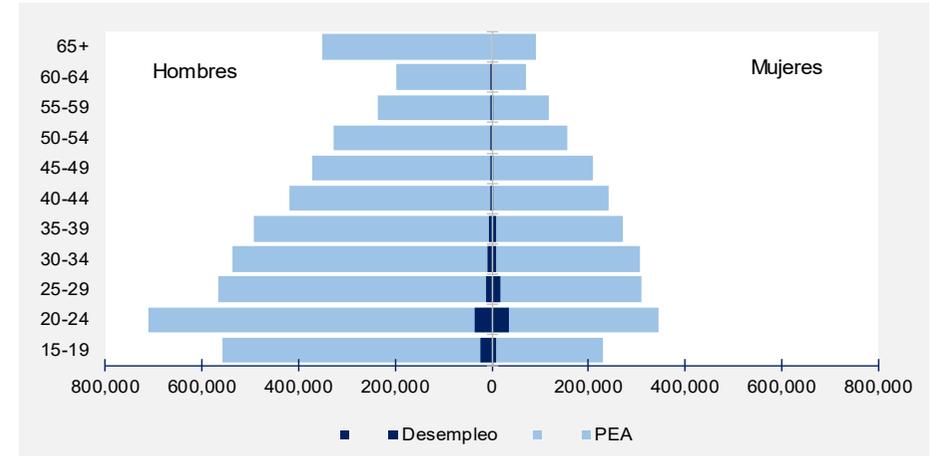
Estructura por edad y sexo de la población total y la PEA de Guatemala, 2019
(Valores Absolutos)



Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

Figura 4.

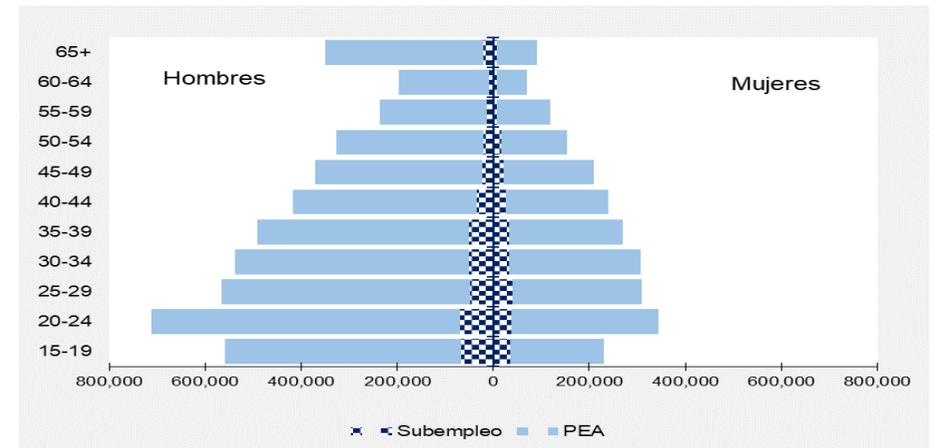
Estructura por edad y sexo de la PEA, y la población desempleada de Guatemala, 2019 (Valores Absolutos)



Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

Figura 5.

Estructura por edad y sexo de la PEA y la población subempleada de Guatemala, 2019
(Valores Absolutos)



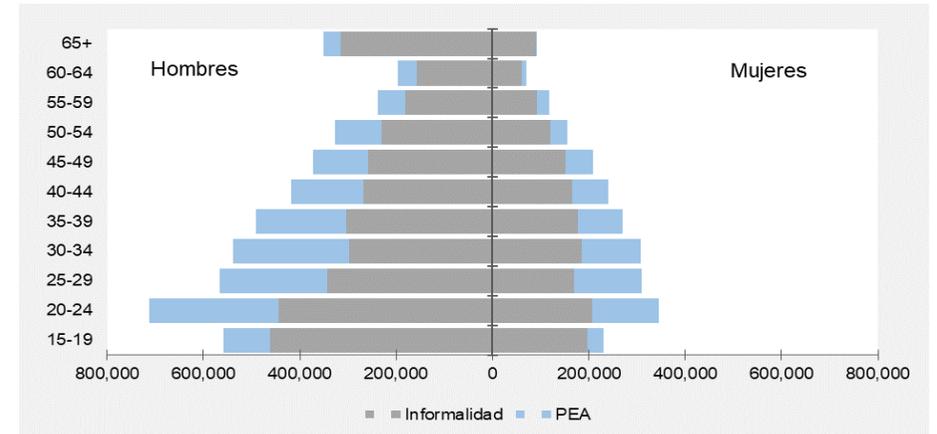
Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

El subempleo visible alcanza el 9.5% y 6.5% según la primera y segunda ENEI realizadas respectivamente en 2019; sin embargo, en promedio se registra una tasa de 12.6% durante el período 2004-2019, siendo el 2010 el año con la tasa más alta (21.0%) lo cual podría ser consecuencia del contexto de crisis financiera en los EE. UU. durante el 2008-2009. Para el 2020-2021 se esperaría que el subempleo registre cifras similares a la del 2010, ya que actualmente por los efectos del COVID-19, a muchas personas se les redujo las horas de trabajo y por ende el salario, agudizando así, la insuficiencia de empleo (Figura 5).

Irónicamente la tasa de desempleo total en Guatemala es la más baja de América Latina, poco significativa en relación a la PEA, sin embargo, y de acuerdo a la ENEI 1-2019, el 70.2% de la PEA se integra en el sector informal de la economía, esto significa que siete de cada 10 guatemaltecos no tienen protección social, siendo las mujeres las más afectadas. Aunque las cifras varían mínimamente de un año a otro, durante todo el período 2004-2019 se ha mantenido una relación promedio del 70% de informalidad contra un 30% de formalidad (Figuras 6 y 7).

Figura 6.

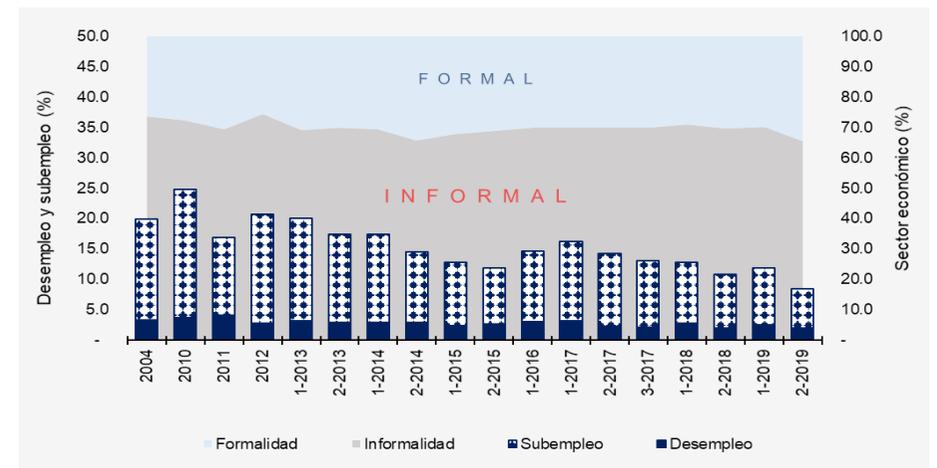
Estructura por edad y sexo de la PEA y la población que labora en el sector informal de la economía en Guatemala, 2019 (*Valores Absolutos*)



Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

Figura 7.

Tasas de desempleo, subempleo e informalidad económica en Guatemala, *Período 2005-2019*



Nota: elaboración propia, con información del INE. Última ENEI de cada año.

Indudablemente los efectos del COVID-19 se han manifestado duramente en el mercado laboral de todos los países, en Guatemala, la precariedad laboral ya existía previo a la pandemia, es por ello que la situación de desempleo, subempleo e informalidad, genera preocupación de trascendencia, ya que el bajo nivel de inversión pública y privada, impide crear las condiciones necesarias para garantizar la participación efectiva de la población joven y en edad de trabajar en el mercado laboral, escenario que incrementa los niveles de pobreza y limita el desarrollo humano, provocando así una explosiva e inhumana exclusión social.

Bajo este contexto, se podría determinar que además de la pobreza y la desigualdad, el desempleo también es un problema estructural, ya que de este se derivan las primeras dos variables. En consecuencia, el tema del empleo debiese tener la supremacía en toda política de desarrollo, y de esta forma dinamizar la economía de Guatemala.

2. Caracterización del Desempleo, Subempleo e Informalidad Laboral, en la Población Joven de Guatemala

Según la OIT, a nivel mundial, el empleo juvenil (15-24 años de edad) se redujo en 8.7% en 2020 con respecto a la reducción del 3.7% del empleo de adultos (25 años de edad y más). Dicho Organismo indica que la crisis sanitaria actual, ha afectado a muchos jóvenes en un momento crucial de sus vidas, interrumpiendo su transición de la escuela o la universidad al trabajo. Datos de crisis anteriores muestran que la entrada en el mercado laboral durante una recesión reduce las probabilidades de empleo a largo plazo, los salarios y las perspectivas de desarrollo de competencias en el trabajo. (OIT, 2021)

Considerando los efectos del COVID-19 en el nivel de empleo e ingresos, de acuerdo a la OIT, en el mundo el empleo juvenil se redujo en

8.7% en 2020 frente a la reducción de 3.7% del empleo de los adultos. El mismo Organismo, estima que en los países del G20¹, el empleo juvenil disminuyó 11% en el mismo año, casi cuatro veces más que para los adultos, siendo las mujeres jóvenes las más impactadas. Ante estos datos, el director general de la OIT, ha declarado: “El legado potencial de esto es aterrador. Esta generación podría ser perjudicada durante años, convirtiendo a la crisis de la COVID-19 en una crisis multigeneracional”. (OIT, 2021)

A nivel mundial, la tasa de desempleo juvenil (15-24 años) es más alta en relación al desempleo total. Previo a la crisis sanitaria que se vive actualmente, en el 2019 el desempleo juvenil se situaba en 13.6%, posteriormente en 2020, el Banco Mundial estimó un incremento de 14.6%. No obstante, la región de América Latina registra una tasa más elevada en 2019 y 2020 (18.0% y 20.8% respectivamente), y según la OIT, se registró una tasa de desempleo promedio de 23.8% en el primer trimestre de 2021 [la más alta desde que se comenzó a elaborar dicho promedio en [2006] (Figura 8).

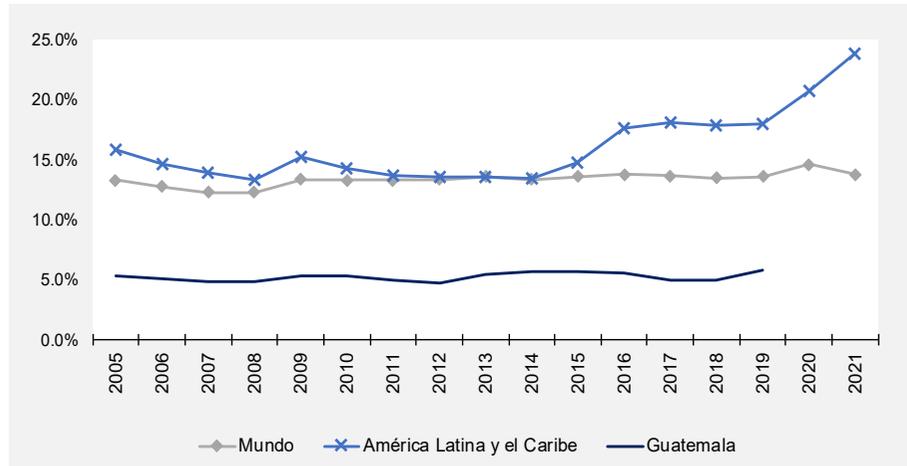
Guatemala por su parte, tiene un nivel de desempleo juvenil relativamente bajo en relación a la tasa de desempleo juvenil mundial y de América Latina, sin embargo, representa más del doble que el desempleo total nacional (Figura 8).

Es importante resaltar que la mayor proporción de personas desempleadas, subempleadas y quienes trabajan en el sector informal de la economía, tienen entre 15 y 24 años de edad. En este sentido, el siguiente apartado muestra más de cerca las características de los jóvenes (15-24 años de edad) desempleados, subempleados y quienes trabajan en el sector informal de la economía.

¹ Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

Figura 8.

Tasa de desempleo juvenil mundial, de América Latina y Guatemala, *Período 2005-2021*



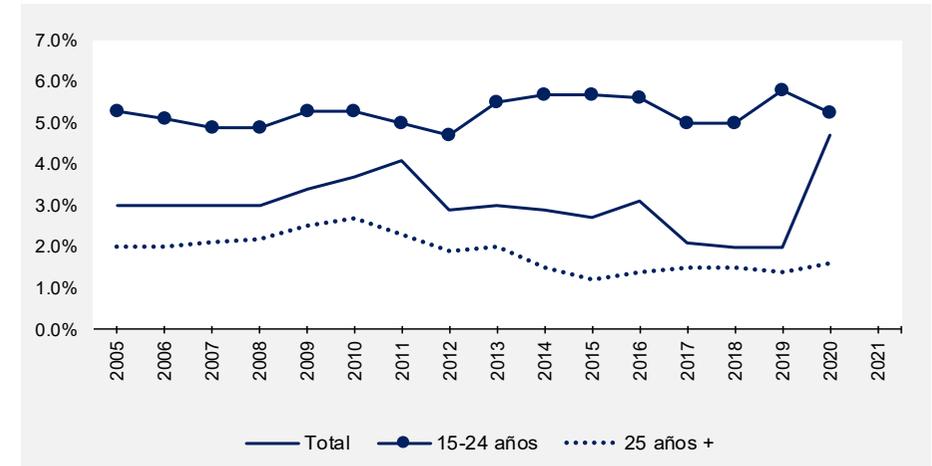
Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE); Banco Mundial (BM); y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estimaciones modeladas de la OIT.

a. Desempleo Juvenil

En Guatemala, la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años de edad) representa más del doble en relación al desempleo total. Durante el período 2005-2019 se registró una tasa de desempleo juvenil promedio de 5.3%, registrando el porcentaje más alto en 2019 (5.8%) según la ENEI 1-2019 (Figura 9).

Figura 9.

Tasa de desempleo en Guatemala por grupos de edad. *Período 2005-2021*



Nota: elaboración propia, con información del INE Guatemala. ENEI de cada año.

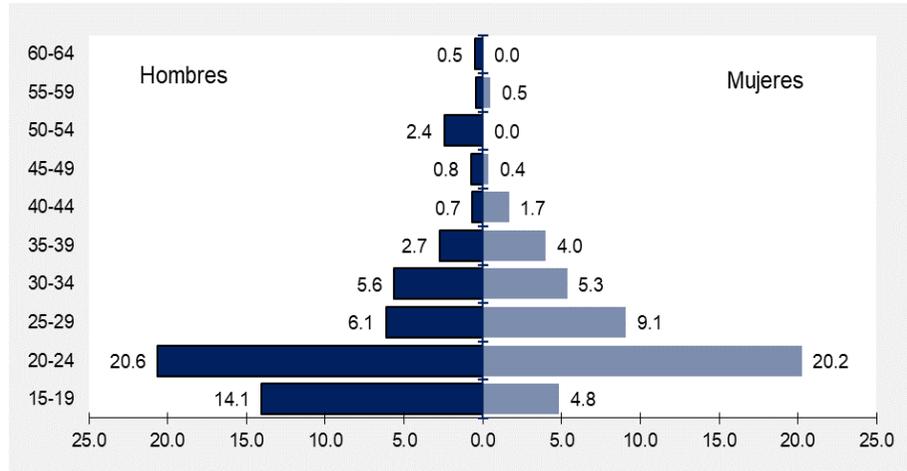
Es importante mencionar que aún no se cuenta con datos oficiales del desempleo para el 2021, sin embargo, se esperaría un incremento en dicho año considerando el contexto del COVID-19 según los datos a publicar de la ENEI 1-2021.

De acuerdo a la estructura por edad y sexo, y según la ENEI 1-2019, la población joven entre los 15 y 24 años de edad representa el 60% de la PEA desempleada, con una tasa de desempleo del 5.8% en 2019, frente al 2.5% del desempleo total, y 1.4% en la población mayor de 25 años (Figuras 4 y 9).

Asimismo, del total de personas desempleadas, aproximadamente el 41% son jóvenes entre los 20 y 24 años de edad (hombres y mujeres casi en igual proporción), siendo el grupo etario más afectado, seguido de los jóvenes entre los 15 y 19 años; el tercer puesto lo ocupa el grupo de edad 25-29 (Figura 10).

Figura 10.

Estructura por edad y sexo del desempleo abierto en Guatemala, 2019 (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

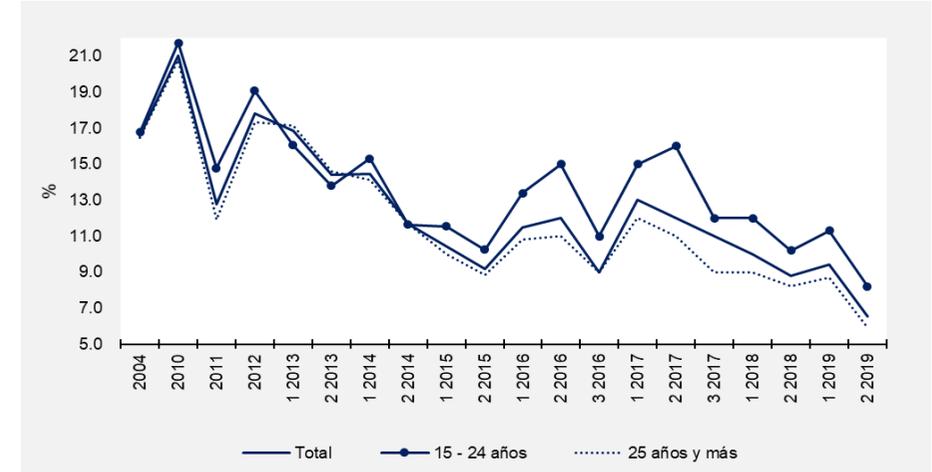
b. Subempleo Total y Juvenil

De acuerdo al INE, el subempleo total² representa el 9.5% en 2019, siendo jóvenes los más afectados ya que representan el 31.3% del subempleo total, con una tasa de 11.3% para el mismo año. Es en 2010 que se alcanzó la cifra más alta de subempleo, no obstante, a lo largo del período 2004-2019 y de acuerdo a las últimas ENEI de cada año, se tiene una tasa promedio de 13.8%, cifra que lógicamente se ha incrementado bajo el contexto de crisis sanitaria actual (Figura 11).

² El subempleo visible se refiere al conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs/semana en el Sector Público, y 48 hrs/semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

Figura 11.

Tasa de subempleo en Guatemala por grupos de edad. Período 2005-2021



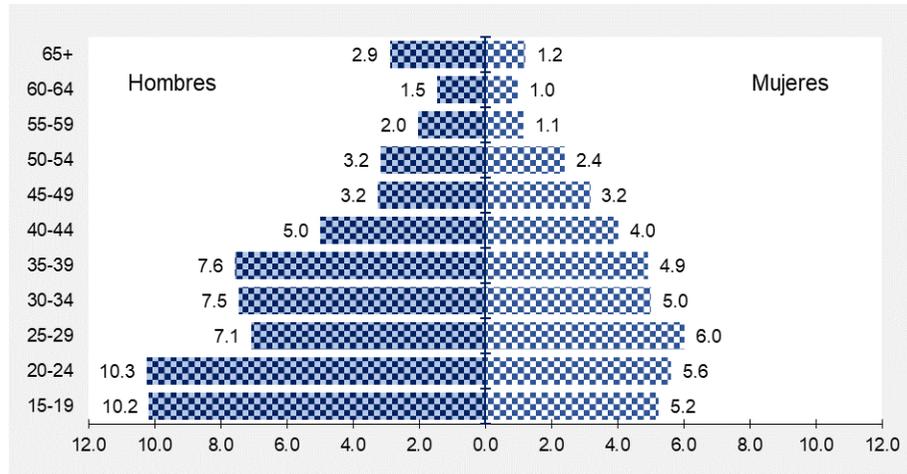
Nota: elaboración propia, con información del INE Guatemala. ENEI de cada año.

Al igual que en el desempleo, los jóvenes entre 20 y 24 años son los más afectados en el subempleo, casi en la misma proporción que el grupo de 15 a 19 años [15.9% y 15.4% respectivamente en 2019] (Figura 11).

En todos los grupos quinquenales de edad, son los hombres quienes presentan mayor porcentaje de subempleo, excepto para el grupo de 45-49 años que el porcentaje se iguala para ambos sexos. Al observar los grupos etarios de las mujeres, se resalta el grupo de 25-29 quienes presentan mayor porcentaje de informalidad (6.0%) respecto al resto de mujeres (Figura 12).

Figura 12.

Estructura por edad y sexo del subempleo en Guatemala, 2019 (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

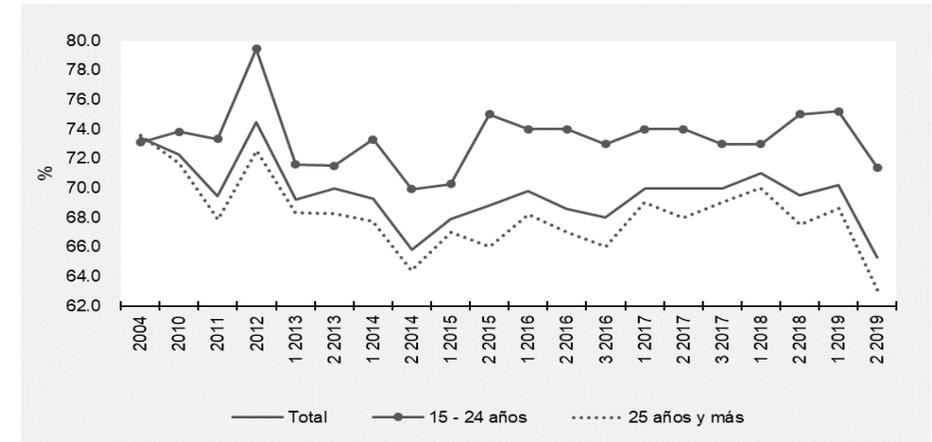
c. Población total y juvenil en el sector informal de la economía

De acuerdo a la OIT, aproximadamente 2,000 millones de trabajadores eran trabajadores informales en 2019 (60.1% de la fuerza de trabajo mundial). En América Latina, el 56.4% de la PEA integra el sector informal en 2019, es decir que, el nivel de informalidad en Guatemala (70.2% según ENEI 1-2019) está por arriba de lo registrado a nivel mundial y de la región latinoamericana.

Del total de la población que en 2019 laboraba en el sector informal, la población joven (15-24 años de edad) representa el 26.8%, mientras que la población de 25 a 29 años el 10.5%. Sin embargo, al presentar la evolución del sector informal por grandes grupos de edades durante el período 2004-2019, se puede observar que es la población joven la más afectada, ya que del total de jóvenes que trabajan, más del 75% se integraron en la informalidad para 2019, registrando el porcentaje más alto en 2012 cercano al 80% (Figuras 13 y 14).

Figura 13.

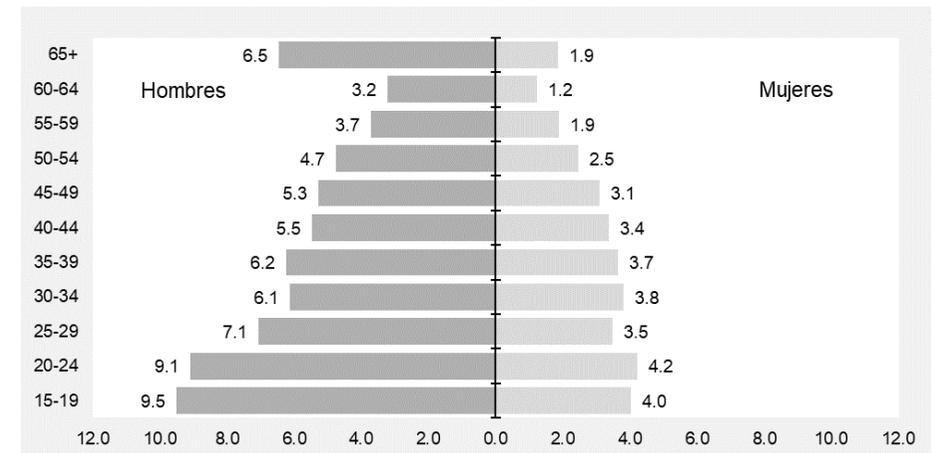
Población total y juvenil en el sector informal de la economía de Guatemala. Período 2005-2021 (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información del INE Guatemala. ENEI de cada año.

Figura 14.

Estructura por edad y sexo de la población que labora en el sector informal de la economía de Guatemala, 2019. (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información de la ENEI 1-2019. INE Guatemala.

Es importante resaltar que existe un 8.3% de personas de 65 años y más quienes laboran en el sector informal, es una situación preocupante considerando que se trata de personas en edad avanzada o de la tercera edad.

Bajo el contexto anterior, claramente se puede determinar que el problema en Guatemala, no se centra precisamente en el nivel de desempleo, sino en sus niveles de subempleo que no es más que un desempleo disfrazado de empleo, además del alto nivel de informalidad. Por ello, a continuación, se describen características específicas de la población joven en condición de desempleo, subempleo e informalidad laboral.

d. Características Específicas de la Población Joven en Condición de Desempleo, Subempleo e Informalidad Laboral

Si bien, las recesiones también pueden impulsar a los trabajadores jóvenes a invertir más en educación formal, la proporción de jóvenes que no tenían empleo, estudios o formación aumentó en 2019 y 2020 en 24 de los 33 países de los que se dispone de datos. Por otra parte, la pandemia ha perturbado gravemente las oportunidades educativas, sobre todo en las regiones del mundo que carecen de la infraestructura digital y la capacidad para pasar a la enseñanza a distancia. (OIT, 2021)

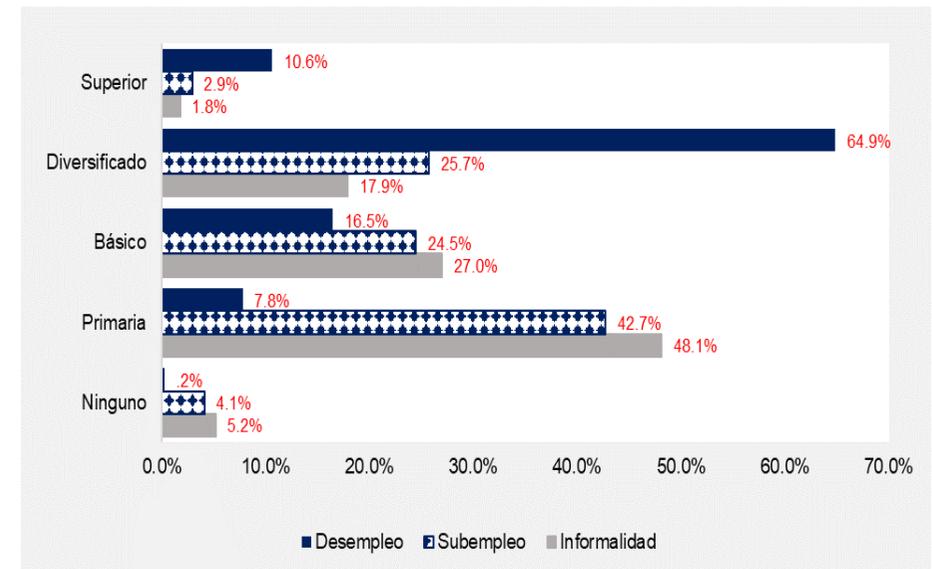
Nivel educativo en jóvenes

Según la ENEI 1-2019, casi el 65% de los jóvenes desempleados en Guatemala, poseen un título de educación media; el 16.5% aprobó el nivel básico; el 7.8% nivel primaria; y casi el 11% posee un título universitario (Figura 15).

Por otro lado, el 42.7% de los jóvenes subempleados han aprobado los estudios de nivel primaria; quienes poseen nivel básico y diversificado se encuentran casi en la misma proporción (24.5% y 25.7% respectivamente); el 4.1% de jóvenes que no tienen ningún nivel de estudio; asimismo, casi el 3% de jóvenes profesionales universitarios, se encuentran subempleados (Figura 15).

Figura 15.

Nivel educativo de los jóvenes desempleados, subempleados y en condición de informalidad laboral en Guatemala, 2019 (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE). ENEI 1-2019.

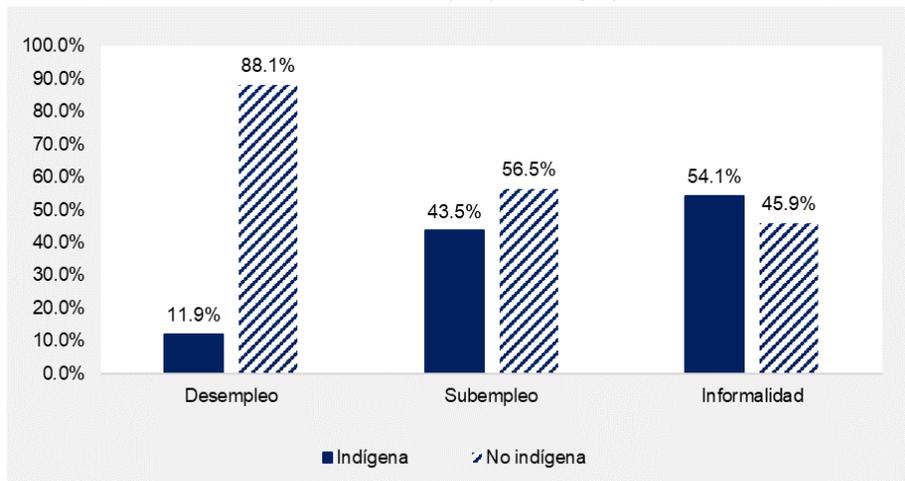
En cuanto al sector informal, el 5.2% de los jóvenes que laboran en dicho sector, no tienen ningún nivel de estudios, pero casi el 50% realizó la educación primaria. Asimismo, el 18% de los graduados de nivel medio y casi el 2% de profesionales universitarios se encuentran en la informalidad. Esto quiere decir que, no poseen ninguna protección social.

Pertenencia étnica

En Guatemala únicamente el 12% de los jóvenes desempleados son indígenas, sin embargo, dicho grupo poblacional tiene altos niveles de subempleo un poco por debajo de los jóvenes no indígenas (43.5% y 56.5%). Además, representan el mayor porcentaje de jóvenes que laboran en el sector informal [54.1%] (Figura 16).

Figura 16.

Pertenencia étnica de los jóvenes desempleados, subempleados y en condición de informalidad laboral en Guatemala, 2019 (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE). ENEI 1-2019.

Actividad económica

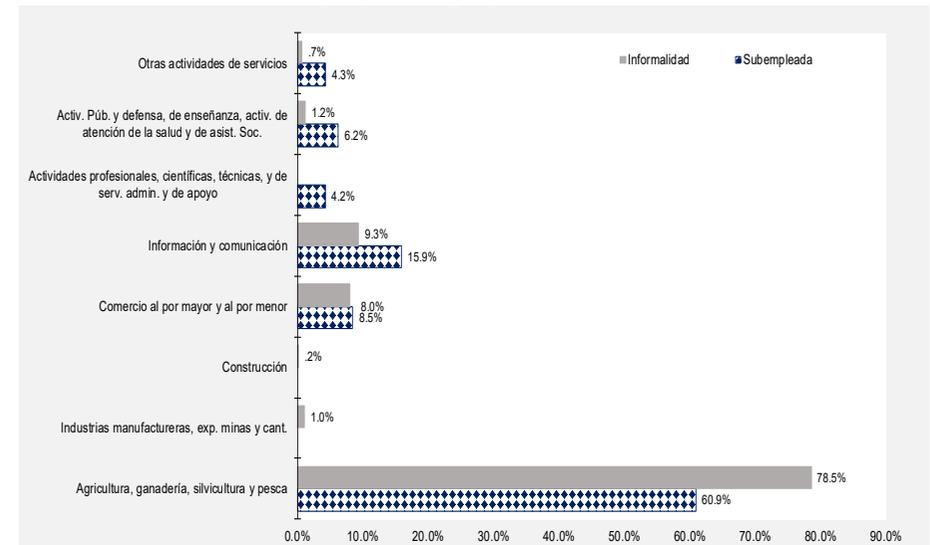
De acuerdo a la actividad que realizan, el 61% de los jóvenes subempleados trabajan en sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; el sector de la información y comunicación representa casi el 16%; mientras que el 8.5% realiza actividades de comercio al por mayor y menor, siendo estas las tres principales actividades en las que se integran los jóvenes subempleados.

Al igual que en el subempleo, la mayoría de los jóvenes que se encuentra en el sector informal, realiza actividades agrícolas, de ganadería, silvicultura y pesca [78.5%] (Figura 17).

Por lo descrito anteriormente, es importante mencionar que, frente a una contracción económica, las personas jóvenes son quienes enfrentarán más dificultades para encontrar un empleo. La falta de experiencia y la poca formación y capacitación que poseen los jóvenes, son las principales causas que les impiden conseguir un empleo (ENEI 1-2019).

Figura 17.

Actividad económica de los jóvenes subempleados y en condición de informalidad laboral en Guatemala, 2019 (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información del INE Guatemala. ENEI 1-2019.

Cabe resaltar que, la concentración del crecimiento del empleo en el país suele darse en sectores de baja productividad y en sectores informales de la economía, no obstante, es importante señalar que, en 2019

la economía guatemalteca, lejos de crear nuevos empleos para las personas que ingresaron al mercado laboral, más bien expulsó trabajadores [alrededor de 15,000 empleos menos del 2018 al 2019]. (OIT, 2020)

Es imperativo mencionar que, en Guatemala, el 33.4% de la población total, tiene menos de 15 años de edad, el 61% está entre los 15 a 64 años, y solo el 5.6% arriba de los 64 años. Se trata de una población joven y en edad de trabajar, es decir, Guatemala se enfrenta ante el bendito 'bono demográfico', sin embargo, no se están creando las condiciones para que la exuberante población en edad productiva se incorpore al mercado laboral y se propicie un crecimiento económico, situación que impulsa la migración de miles de jóvenes, ya que casi el 70% de los guatemaltecos que emigran hacia los Estados Unidos tienen entre 18 y 29 años de edad.

3. La Migración Internacional como Efecto del Desempleo

La migración es un fenómeno histórico y multicausal, no obstante, la pobreza, desigualdad social, laboral y salarial, así como la violencia, siguen siendo las constantes para que dicho fenómeno se de, además, en el presente se suman causas asociadas al cambio climático. Por lo tanto, la migración es un fenómeno estructural, propio del sistema económico actual.

Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el número de migrantes internacionales a nivel mundial aumentó durante los últimos 20 años (entre 2000 y 2020), llegando a 281 millones en 2020. Esta cifra mantuvo la tendencia ascendente marcada por los 248 millones de 2015, los 220 millones de 2010, los 191 millones de 2005 y los 173 millones de 2000. En las últimas dos décadas, la población de migrantes internacionales aumentó en promedio, un 2.4% anual. La tasa de crecimiento aumentó al 2.5% en el período 2015-2020, frente a un 2.3% entre 2010 y 2015. (Portal de datos mundiales sobre la migración, 2021)

Es preciso mencionar que a nivel mundial los jóvenes migrantes constituyen más del 10 por ciento de los 232 millones de migrantes internacionales en general, y, siendo el grupo social con mayor movilidad, constituyen el grueso de los desplazamientos anuales de migración. La tasa de desempleo entre los jóvenes duplica, como mínimo, la tasa general de desempleo, y se calcula que 73 millones de jóvenes no tienen trabajo, según la edición más reciente de Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, de la OIT. (OIT, s.f.)

Es claro que el incremento del desempleo, subempleo e informalidad afectará negativamente la dinámica de la pobreza y la desigualdad. Es decir, habrá una movilidad social y sectorial, las personas que pierdan su empleo pasarán a la desocupación, los del sector formal a la informalidad y de pobreza no extrema a la pobreza extrema.

En el caso particular de Guatemala, siendo un país subdesarrollado, con bajo nivel de inversión para generar puestos de trabajo, además, con bajos niveles de escolaridad y, sumando los efectos del COVID-19, se profundiza, el nivel de desempleo y aún más el del subempleo e informalidad, dejando fuera del mercado laboral a millones de jóvenes en edad de trabajar, forzándolos a migrar en busca de un trabajo.

Se debe tomar en cuenta que Guatemala tiene la tasa de desnutrición crónica más alta de América Latina y ocupa el sexto lugar a nivel mundial. El 50% de la niñez se encuentra en condición de desnutrición crónica, siendo el corredor seco del país el más afectado, Chiquimula, por ejemplo, alcanza el 80%. Esta situación está forzando a miles de guatemaltecos a migrar tanto internamente como internacionalmente.

Aunado a lo anterior, históricamente los salarios mínimos en el país no cubren el costo de la Canasta Básica de Alimentos, así como el

correspondiente a la Canasta Básica Vital, pues los salarios son sumamente bajos y no cubren las necesidades mínimas del trabajador y su núcleo familiar, ante esta situación, muchos guatemaltecos se ven obligados a emigrar en busca de mejores oportunidades laborales, principalmente a los Estados Unidos EE. UU.

Se trata de la emigración internacional, la cual, representa una oportunidad para que los jóvenes consigan una vida mejor para sí y para sus familias, concreten aspiraciones educativas, mejoren sus competencias y perspectivas profesionales, o satisfagan el deseo de desarrollo personal que propician las aventuras y los problemas de vivir en el extranjero; sin embargo, la migración de los jóvenes se produce en un contexto de elevado desempleo juvenil y de falta de creación de empleos dignos en el país de origen, siendo la pobreza extrema, y no extrema, además de la desigualdad social, laboral y salarial algunas de las principales causas de dicha migración.

Políticas Migratorias Internacionales y Nacionales

a. Políticas Migratorias de los Estados Unidos

Irónicamente Stephen Miller, un descendiente de refugiados judíos provenientes de Europa del Este, fue quien ideó las políticas inhumanas y muchas veces ilegales, sin embargo, es en el gobierno de D. Trump que dichas medidas se intensifican como nunca antes en los Estados Unidos (EE. UU). Tanto el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas como el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (ICE y DHS por sus siglas en inglés) han deportado a personas con largo tiempo de residencia, casadas y con familia e hijos nacidos en EE. UU., ignorando su situación personal, enfermedades graves o factores humanitarios que en otro contexto podrían impedir la remoción.

En este sentido, la siguiente tabla presenta las distintas medidas en materia de política migratoria de los Estados Unidos, tanto del gobierno del presidente D. Trump como del actual presidente J. Biden.

Cuadro 1.

Comparación de las políticas migratorias de Estados Unidos, Gobiernos de D. Trump y J. Biden

Trump	Biden
<p>Construir un muro para detener las hordas de invasores. Se utiliza financiamiento militar destinado a otros proyectos para financiar la construcción del muro autorizado por la Corte Suprema.</p>	<p>Mejorar el uso de los recursos: Se considera innecesaria la construcción del muro y se redirige el presupuesto para realizar inversiones sólidas en medidas de seguridad fronteriza en tecnología y modernización de los puertos de entrada terrestres.</p> <p>Fortalecer la gestión migratoria colaborativa con socios regionales, a través de un nuevo Grupo Operativo sobre Tráfico y Trata de Personas para interrumpir y prevenir las operaciones de tráfico y trata de personas.</p>
<p>2017: Se prohíbe la entrada de personas procedentes de países de mayoría musulmanas con el pretexto de proteger a EE. UU. de terroristas, se firman tres órdenes ejecutivas: Primera y segunda (revisada), rechazadas por un juez: Protección de la Nación contra la Entrada de Terroristas Extranjeros en Estados Unidos (prohibido el ingreso a: Siria, Iraq, Irán, Libia, Somalia, Sudán y Yemen), incluidos todos, incluso los refugiados previamente autorizados.</p> <p>Una tercera eximía a los residentes permanentes y otorgaba exenciones limitadas y raramente concedidas a ciertos migrantes (aprobada por la Corte Suprema).</p>	
<p>2017: Solicitantes del DACA menores de 15 años quedan fuera del programa. La cancelación del programa debe ser revisada por la Corte Suprema.</p>	

Se pretende cancelar el TPS. Se frena toda acción judicial tendiente a otorgar estatus legal permanente. (Se rechaza por la justicia por ser arbitraria y caprichosa).	El Congreso debería aprobar la Ley de sueños y promesas (H.R.6) y la Ley de modernización de la fuerza laboral agrícola (H.R.1603). Maximizar los programas de representación y orientación legal al trabajar con la colaboración de proveedores de servicios legales pro bono. Se solicita presupuesto para brindar representación a familias y personas vulnerables.
Se incrementan las redadas en los hogares y lugares de trabajo.	El congreso debería aprobar la Ley de ciudadanía de los EE. UU. (H.R.1177/S.348) que reúne a las familias, brinda a las empresas acceso a una fuerza laboral con plenos derechos laborales.
Funcionarios de inmigración de carrera fueron reemplazados por funcionarios políticos de línea dura con una enraizada visión antiinmigrante.	Se pretende facilitar la gestión de las fronteras, proporcionando capacitación y asistencia técnica, apoyando el mejoramiento de la infraestructura y tecnología.
Se frenó la ayuda internacional a iniciativas centroamericanas diseñadas para reducir la violencia de las pandillas y proteger a la sociedad civil.	Invertir en Centroamérica para abordar las causas fundamentales de la migración. Brindar apoyo humanitario para abordar las necesidades agudas que obliga a migrar, entre ellas: la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Trabajar con las Naciones Unidas en el deterioro de la situación del Triángulo Norte. Establecer Centros de Recursos para la Migración en los países del Triángulo Norte con el apoyo de organizaciones internacionales en coordinación con los gobiernos de Centroamérica.
Se puso fin al mecanismo de pedido de asilo destinado a menores centroamericanos con familia en EE. UU.	Reiniciar y expandir el programa de Menores Centroamericanos CAM para brindarles a los menores la oportunidad de recibir protección y reunirse con sus padres en los EE. UU. Lo expandieron a categorías adicionales de parientes elegibles radicados en los EE. UU. quienes pueden pedir la acogida de los menores.

2018: el DHS comenzó a frenar el ingreso de solicitantes a EE. UU. y su proceso de asilo cuando llegaban al puente internacional o al control fronterizo migratorio. Asimismo, el DHS decide la liberación o detención de los migrantes, según espacio disponible en las hieleras o perreras.	Mejorar el proceso de remoción expedita para quienes llegan a la frontera. Determinar de manera justa y eficiente qué personas tienen solicitudes legítimas de asilo y otras formas de protección. Quienes no busquen protección o que no califiquen serán expulsados de inmediato a sus países de origen. Establece un expediente judicial especial de inmigración para considerar de manera oportuna los reclamos de protección de ciertos recién llegados.
Mayo 2018: se anuncia la medida: Tolerancia cero , se dan procesamientos penales y separación forzada de menores de sus padres. En junio de 2018 se deja sin efecto dicha medida.	Se amplían las vías legales para la protección y la oportunidad, incluido el programa de Menores Centroamericanos (CAM) para la reunificación familiar.
Se firman acuerdos con El Salvador, Guatemala y Honduras para que el procesamiento de solicitudes de asilo se realice en estos países en lugar de EE. UU. El principio del tercer país seguro contemplado en la ley de asilo estadounidense.	Se amplía el acceso a visados de trabajo temporal en la región.
El programa PPM: México acepta recibir migrantes a cambio de que EE. UU. no le imponga aranceles a la importación.	Reducir los retrasos en los tribunales de inmigración al asegurar que los casos prioritarios se consideren de manera oportuna y contratar más jueces de inmigración.
Se niega asilo a todo migrante que pase por México o por cualquier otro país que hubiere ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Se redujo la cuota de refugiados que pueden ingresar a EE. UU. (Sigue excluido Siria).	Expandir el procesamiento de refugiados en la región, incluido el procesamiento dentro del territorio en los países del Triángulo Norte. Se han reanudado las entrevistas de personas a través del Acuerdo de Transferencia de Protección (PTA) para ampliar la protección de los ciudadanos vulnerables de El Salvador, Guatemala y Honduras.
Cambio en las leyes sobre carga pública. El inmigrante que opte por la residencia permanente debe demostrar que no será una carga pública, es decir, que no dependerá de la asistencia del Estado.	

Nota: elaboración propia, tomado de (Hines B., 2019); Embajada de los Estados Unidos en Guatemala (2021).

Lo que respecta al gobierno de D. Trump, se implementaron políticas antiinmigrantes, violentando los derechos humanos, imperando discursos xenófobos y denigrando a los inmigrantes y a las personas de color; un ejemplo claro se da cuando el presidente Trump etiquetó a los mexicanos de criminales y violadores. Asimismo, afirmó que los musulmanes eran terroristas y prohibió su ingreso al país.

En síntesis, las medidas implementadas por el gobierno de Trump, consistieron en restringir, modificar o destruir el sistema estadounidense de inmigrantes y de asilo, no solo de migrantes irregulares sino también la restricción de la inmigración legal o regular. En el supuesto de aplicar estas medidas a un ciudadano estadounidense resultaría inconstitucional. Algo que se rescata de las medidas xenófobas de D. Trump, es el crecimiento de la oposición de los defensores de inmigrantes, cada vez hay más ciudadanos que han tomado conciencia y se oponen al sistema de detención de inmigrantes que se intensificó bajo la presidencia de Trump.

Contrario al discurso de D. Trump, J. Biden promulga por un trato justo y humano hacia las personas, pero siempre manteniendo el orden fronterizo de la región. El actual presidente de los EE. UU., pretende, además, garantizar mensajes coherentes para desalentar la migración irregular y supuestamente promover una migración segura, legal y ordenada. Es importante mencionar que J. Biden implementó nuevamente el apoyo internacional para el crecimiento económico y desarrollo de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, enfatizando en la inseguridad alimentaria. Asimismo, pretende reforzar y agilizar los procesos de petición de asilo de personas que comprueben su situación de vulnerabilidad.

Cabe resaltar que el discurso esperanzador de J. Biden para muchos migrantes, provocó otra más de las oleadas de personas que se movilizaban desde honduras hacia los Estados Unidos, se trataba de unos nueve mil

migrantes aproximadamente. Esto ocurrió a pocos días que J. Biden tomara posesión del cargo, sin embargo, tanto Guatemala como México hicieron uso de la fuerza por medio de agentes de la policía y el ejército para impedir que dichas personas cruzaran la frontera hacia los Estados Unidos. Lamentablemente se requerirán muchos años para revertir el daño provocado por el gobierno de D. Trump al sistema de inmigración.

Aunque el discurso de J. Biden es menos racista o xenófobo, en la realidad solo se están siguiendo muchas de las acciones que implementó D. Trump. México por su parte es aliado de los Estados Unidos y Guatemala se convierte en un tercer país seguro, siguiendo instrucciones de las autoridades estadounidenses.

b. Políticas Migratorias en Guatemala

Previo a describir los elementos fundamentales de la política migratoria en Guatemala, es preciso mencionar que, la migración internacional es un fenómeno muy complejo por su naturaleza de estudio, se trata de movilidad humana y no meramente de un proceso mecánico, es decir, son movimientos que no se pueden detener por medio de instrumentos políticos. Por lo tanto, requiere un trato especial en las políticas de los países, además de establecer un diálogo efectivo entre los diferentes actores sociales, políticos y académicos. (Pikielny, Sol, Cruz, & Mora, 2021)

Aunque existen muchos componentes de política migratoria, el presente documento señala tres elementos que debiesen ser fundamentales bajo una política de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de la población migrante, y tomando en cuenta el contexto político, económico y social del país receptor.

- *El control o administración de los flujos migratorios*

El control migratorio no debe centrarse únicamente en las acciones policiales, es decir, que no se enfoque solo a la vigilancia y salvaguarda de las fronteras, sino más bien en una migración ordenada. Cabe resaltar que, el ingreso, estancia o tránsito irregular dentro del país no justifica la imposición de sanción penal, pero el extranjero está obligado a pagar los gastos administrativos ocasionados.

- *La integración de los inmigrantes establecidos en el país*

En este sentido, se debe resaltar que el estado debe garantizar a toda persona en el territorio nacional, en plena igualdad de condiciones, acceder a los servicios públicos de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda y todos aquellos que sean necesarios para el desarrollo de sus vidas. Los extranjeros deberían poder acceder a las dependencias del estado para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. No se les puede negar la asistencia y atención por el hecho de ser extranjeros. (Artículo 2 del Código de Migración)

En el caso del trabajador migrante y sus clasificaciones, Guatemala debe garantizar a ellos y sus familias los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República, la legislación nacional y el derecho internacional debidamente reconocido en el país.

Lamentablemente lo descrito en el párrafo anterior difiere mucho de la realidad a la que se enfrentan los migrantes en general.

- *La regulación de la protección humanitaria*

Se debe reforzar y hacer vigente todo lo referente a la protección humanitaria de la población que es forzada a migrar, que no quede únicamente en convenios y tratados que solo es parte de la agenda, pero que la práctica como criterio de verdad indica que no se realiza lo plasmado en el papel.

Entre las protecciones a reforzar se pueden mencionar: la Protección de Refugiados; Asilo (su otorgamiento es de carácter discrecional según el Artículo 44 del Código de Migración); acciones contra la trata de personas; Protección de menores de edad; Protección a la mujer migrante y a personas adultas mayores migrantes; Apátrida (no existe normativa específica).

Caracterización de la Población Migrante

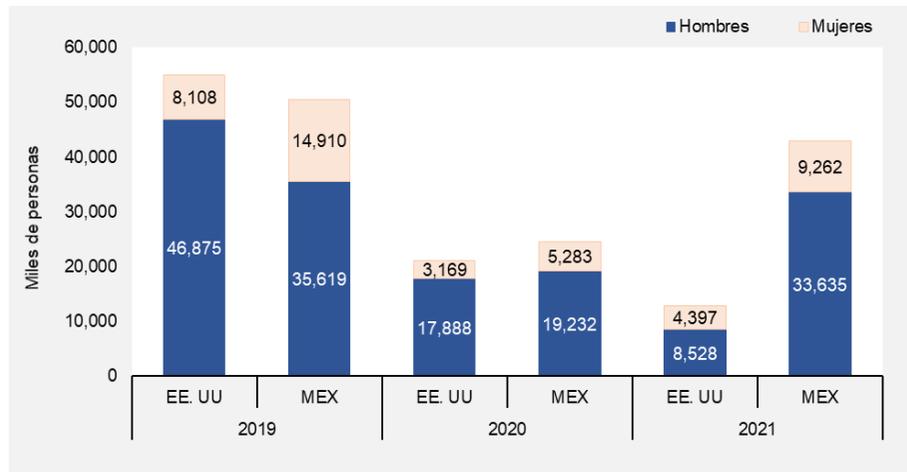
Existen varios tipos de migración, sin embargo, la migración internacional de guatemaltecos hacia los EE. UU. normalmente se da de forma irregular, es decir, personas que transitan y llegan sin la documentación requerida al país de destino (puede darse también en el país de tránsito). En su mayoría son personas sin una formación académica, contrario a la migración de profesionales que regularmente se le ha conocido como “fugas de cerebros”, un término totalmente en desacuerdo, ya que deberíamos preguntarnos: ¿acaso los otros migrantes sin una formación no tienen cerebro?, lo que no han tenido es la oportunidad de una formación académica por tu entorno social imperante.

Para determinar las características específicas de los guatemaltecos que emigran hacia los Estados Unidos, se hace uso de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif Sur) de octubre-diciembre 2021, la cual se refiere a las personas retornadas a Guatemala por las autoridades estadounidenses.

Previo a describir las características específicas de la población migrante, es importante mencionar que, bajo el contexto de crisis sanitaria mundial por COVID-19, y de acuerdo al Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), 45,572 guatemaltecos fueron deportados desde Estados Unidos y México (representan el 46.2% y 53.8% respectivamente) en 2020, es decir, una disminución del 56.8% frente a los 105,512 deportados en el 2019. Sin embargo, a noviembre de 2021 el flujo de migrantes deportados se incrementa 22.5% en relación al 2020 (Figura 18).

Figura 18.

Guatemaltecos deportados desde Estados Unidos (EE. UU.) y México (MEX) hacia Guatemala. (En valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con información del Departamento de Estadística y Archivo del IGM.

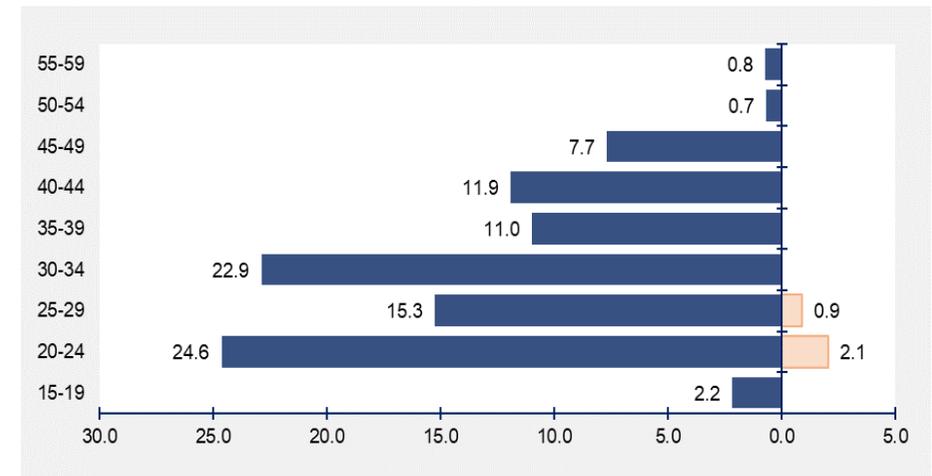
En 2020 y 2021 se incrementan en mayor proporción las deportaciones desde México, asimismo, existe mayor número de mujeres deportadas de este país en relación a las deportadas desde Estados Unidos (Figura 18).

De acuerdo a la estructura por edad y sexo de los migrantes retornados a Guatemala desde EE. UU., el 97.0% son hombres y el 3.0% mujeres, de

ese porcentaje de mujeres, la mayoría tiene edades entre los 20 a 24 años. Los hombres también concentran el mayor porcentaje en dicho grupo etario (24.6%), muy similar al porcentaje del grupo de 30 a 34 [22.9%] (Figura 19).

Figura 19.

Estructura por edad y sexo de los guatemaltecos migrantes retornados desde EE. UU., octubre-diciembre 2021. (En porcentajes)



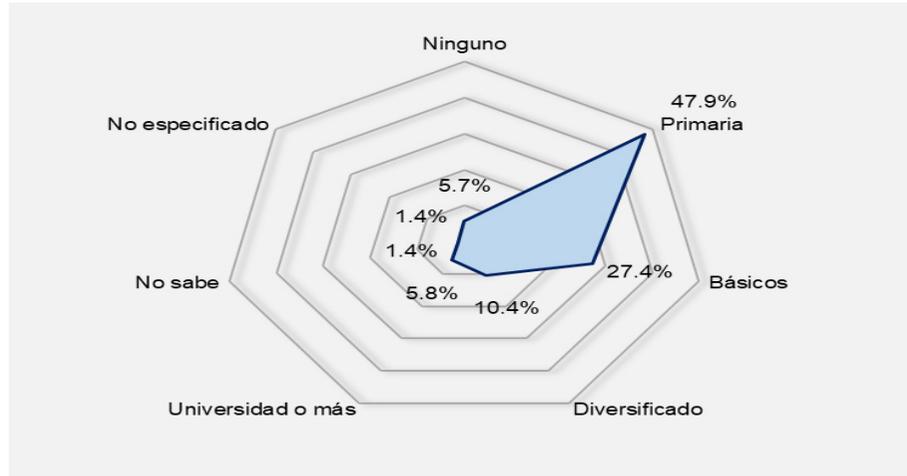
Nota: elaboración propia, con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif Sur), octubre-diciembre 2021.

De acuerdo al nivel educativo, el 5.7% de los guatemaltecos retornados no tiene ningún nivel de estudio; y casi la mitad de estos migrantes estudió únicamente la primaria (47.9%); asimismo, el 27.4% cursó el nivel básico o secundaria, y el 10.4% el nivel diversificado (Figura 20).

Cabe resaltar que el 5.8% de los retornados tiene estudios universitarios o más. Esto quiere decir que, aun con un nivel de instrucción superior, los guatemaltecos optan por emigrar de forma irregular hacia los EE. UU. ante la ausencia de oportunidades de empleo.

Figura 20.

Nivel educativo de los guatemaltecos migrantes retornados desde EE. UU., octubre-diciembre 2021. (En porcentajes)



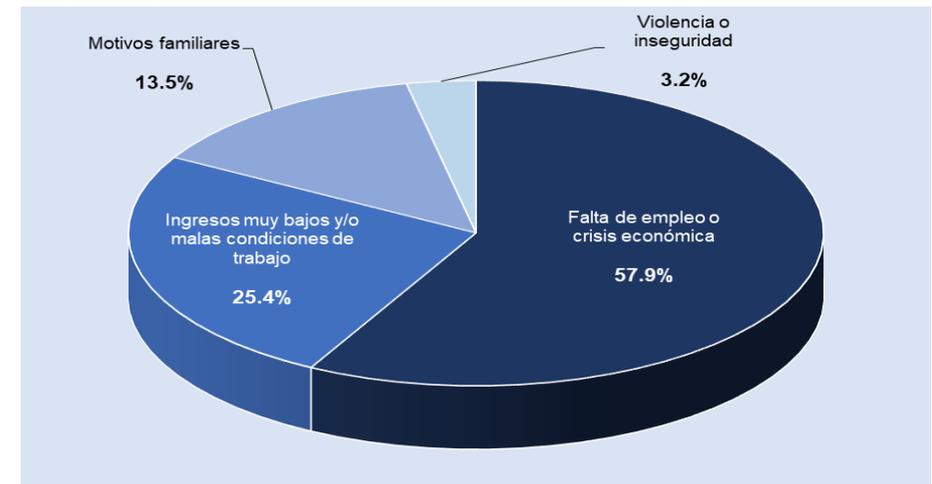
Nota: elaboración propia, con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif Sur), octubre-diciembre 2021.

Otro dato que vale la pena mencionar es que, de acuerdo con su historia, cultura y tradición, el 44.4% de los retornados pertenece a un pueblo o comunidad indígena, asimismo, el 86.4% son jefes de hogar. En cuanto al estado conyugal, el 37.8% son casados; el 19.4% están en unión libre; el 1.8% son viudos, y el 41.0% son personas solteras.

Por otro lado, la falta de empleo o crisis económica es la principal razón por la que el 57.9% salió de Guatemala, el 25.4% emigró porque sus ingresos eran muy bajos, además de tener malas condiciones de trabajo. También, el 13.5% salió del territorio nacional por razones familiares, y un 3.2% por violencia o inseguridad (Figura 21).

Figura 21.

Principales razones de la emigración desde Guatemala, octubre-diciembre 2021. (En porcentajes)

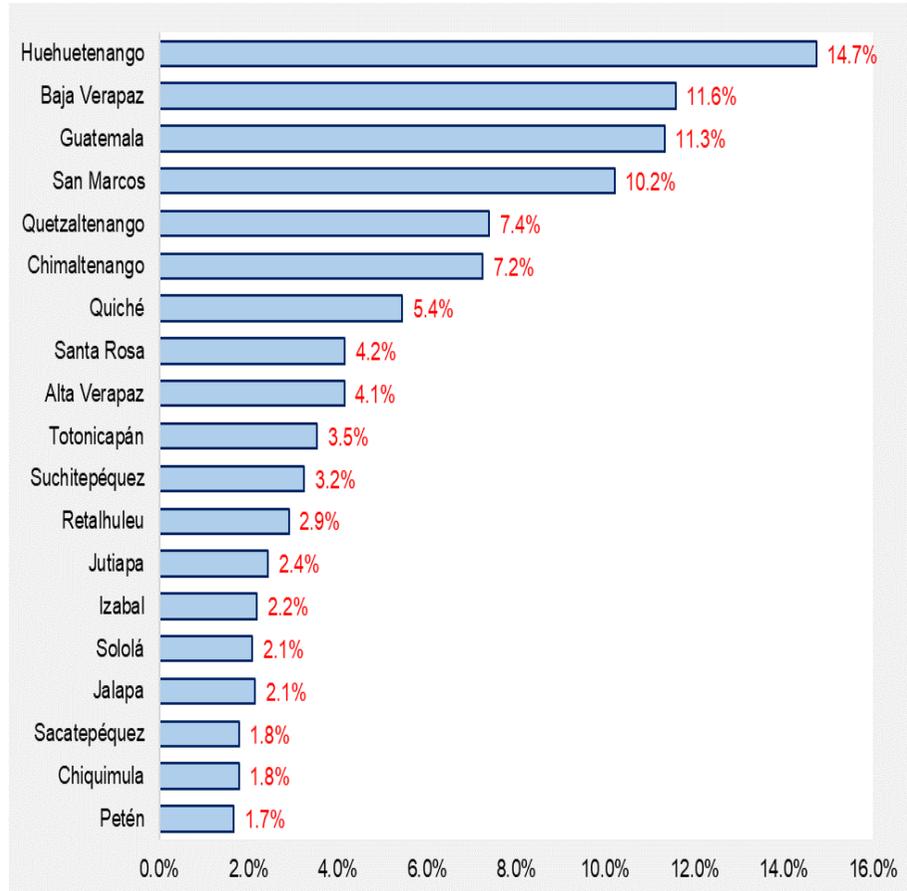


Nota: elaboración propia, con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif Sur), octubre-diciembre 2021.

Aunque las características de la población guatemalteca migrante han cambiado un poco en los últimos años, aún sigue siendo la población indígena, en su mayoría, del Occidente y región Norte del país, quienes están más expuestos a migrar hacia los Estados Unidos. Exceptuando el departamento de Guatemala, Huehuetenango, Baja Verapaz y San Marcos, concentran el mayor porcentaje de personas retornadas al país, por arriba del 10%. Estos lugares a su vez, concentran el mayor porcentaje de pobreza extrema (Figura 22).

Figura 22.

Lugar de origen de los guatemaltecos migrantes retornados desde EE. UU., octubre-diciembre 2021. (En porcentajes)



Nota: elaboración propia, con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif Sur), octubre-diciembre 2021.

Conclusiones

En las últimas décadas, Guatemala ha mantenido estables sus indicadores macroeconómicos, el PIB ha registrado cifras positivas, sin embargo, esto no se ha traducido precisamente en puesto de trabajo. Aunque se registra la tasa de desempleo más baja de América Latina, Guatemala concentra altos niveles de subempleo visible y de informalidad laboral, siendo la población joven la más afectada.

Al analizar las características del desempleo juvenil en Guatemala, se puede determinar su relación con la migración internacional, ya que los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad, concentran altas tasas de desempleo y subempleo con relación al total de la PEA. Asimismo, el 65% de estos jóvenes desempleados, poseen un título de educación media, y el 11% son profesionales universitarios. La falta de experiencia laboral, así como la poca formación y capacitación les impide integrarse en el mercado laboral, por lo tanto, más del 75% de los jóvenes que laboran, lo hacen en el sector informal de la economía.

Aunado a lo anterior, de los jóvenes que integran el sector informal, el mayor porcentaje lo tiene la población indígena; además, el 65% terminó su educación media, no obstante, también existe un 2% de jóvenes con educación superior que se encuentran en la informalidad. Esta situación es preocupante considerando los efectos del COVID-19, los cuales han acentuado los niveles de desempleo, ingresos, pobreza y desigualdad social, obligando a miles de guatemaltecos a emigrar hacia otros países principalmente hacia los EE. UU.

No se puede dejar de mencionar que Guatemala atraviesa una etapa de transición demográfica (El bono demográfico), donde existe alta proporción de población joven que demanda un empleo, sin embargo, no se están creando las condiciones necesarias para la creación de empleo, ante lo cual, muchos jóvenes se suman a la lista de personas que emigran año con año.

De acuerdo a las características de los migrantes retornados a Guatemala, la población no indígena representa el mayor porcentaje de retornos, sin embargo, aún sigue siendo la población del occidente del país la más expuesta a emigrar, ya que concentra altos niveles de pobreza. Asimismo, es la población joven y potencialmente activa, jefes de hogar, solteros, de baja escolaridad quienes generalmente emigran por trabajo, crisis económica, desempleo, bajos ingresos, y malas condiciones laborales.

Cabe resaltar que el derecho a migrar se ha convertido en un delito, ya que se criminaliza al migrante irregular, sin embargo, las autoridades públicas presumen de los exorbitantes ingresos por conceptos de remesas familiares, pero ignoran que, detrás de un movimiento migratorio, existen procesos que se invisibilizan: deudas familiares; desintegración familiar; abandono de hijos, mismos que quedan expuestos a caer en pandillas y abandonar la escuela, además de abusos sexuales, una afectación psicosocial desde el migrante como del resto de la familia que queda en el lugar de origen. Esta situación acentúa las desigualdades sociales y la exclusión social, considerando la escasa o casi nula política migratoria, ya que la migración sigue siendo una válvula de escape para los gobiernos de turno.

En este sentido y, bajo las condiciones actuales en que se encuentra el país, se debe poner atención en las políticas migratorias enfatizando la migración forzada hacia los Estados Unidos y estableciendo convenios con dicho país, regularizando las visas de trabajo temporal. Asimismo, se debe priorizar el gasto en salud y educación, además de trabajar para la generación de empleo por medio de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipymes); de lo contrario, se incrementará el nivel de desempleo, subempleo e informalidad, lo cual se traduce en mayor pobreza y desigualdad, y, por consiguiente, en el incremento de la emigración internacional.

Referencias

- Banco de Guatemala Banguat. (2 de octubre de 2021). *Banco de Guatemala*. Obtenido de Estadísticas Macroeconómicas: <https://www.banguat.gob.gt/es/page/cuadros-estadisticos-resumidos>
- El Colegio de la Frontera Norte, Unidad de Política Migratoria. (Octubre-diciembre de 2020). *EMIF NORTE SUR*. Obtenido de Base de datos, Encuesta sobre migración en la Frontera Sur de México: <https://www.colef.mx/emif/basescuestionarios.html>
- ENEI (2019): Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), Instituto Nacional de Estadística (INE). Guatemala.
- Hines, B. (2019). Las políticas migratorias de Donald Trump. *Nueva Sociedad No. 284*, 53-71.
- Hinkelammert, F. J., & Jiménez, H. M. (2008). Condiciones iniciales para una Política de desarrollo y del medio ambiente. Un enfoque a partir de los derechos concretos a la vida. *Ciencias Económicas 26-No. 1*, 55-70.
- Instituto Guatemalteco de Migración (IGM). (2021). *Departamento de estadísticas. Retornados 2021*. Obtenido de <http://igm.gob.gt/servicios-en-linea-igm/>
- Organización Internacional de Trabajo, OIT. (2021). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2021*. Ginebra: Primera edición.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (Junio de 2021). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_807240/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*. Suiza.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (Sf). *COVID-19 y el mundo del trabajo: punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755522.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (S.f.). *Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente: Juventud y Migración*. Obtenido de <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/youth-and-migration/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. (12 de agosto de 2021). *Crisis del empleo juvenil: desarmando la bomba de tiempo activada por la pandemia*. Obtenido de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_816632/lang--es/index.htm

Pikielny, Sol, M., Cruz, A. P., & Mora, M. J. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Guatemala: Un documento informativo*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute.

Guatemala: Características, Evolución y Cuestionamientos sobre la Inversión Extranjera Directa y el Poder que Pueden Ejercer las Empresas Transnacionales en un Contexto de Desigualdad (Período 2005-2020)

*Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume**

1. Introducción

La inversión extranjera directa (IED), es aquel tipo de inversión de capital que una persona individual o jurídica establecida en un país, realiza en un país extranjero, definiendo una participación duradera, de largo plazo, en una entidad residente en el país de acogida de la inversión. Se caracteriza principalmente porque el inversor externo participa en la administración de un activo en una economía extranjera. Este tipo de inversión se considera deseable porque representa la llegada a un determinado país de capitales que contribuyen a compensar las limitaciones existentes para el ahorro interno.

Entre otros beneficios que la IED puede dejar al país receptor se mencionan la provisión de fuentes de empleo, transferencia de tecnología, de información, conocimientos y capacitación laboral para el desarrollo de nuevas actividades económicas. Por eso es generalmente aceptado que las entradas y el acervo de IED tienen una relación directa con el crecimiento y el desarrollo económico, aunque este comportamiento no necesariamente puede confirmarse en todos los casos. Puede ocurrir por ejemplo que la cuenta corriente de la balanza de pagos se vea afectada negativamente por las importaciones de bienes de capital e intermedios que realizan las subsidiarias de las empresas transnacionales en el país receptor de IED o que haya una

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

salida importante de divisas debido a la repatriación de beneficios, pago de honorarios o intereses sobre préstamos.

Hay otros factores que deben considerarse respecto a los impactos de la IED en los países con menos recursos económicos. Una de las cuestiones fundamentales relacionadas con este tipo de inversiones se refiere a las cuotas de poder que las grandes empresas transnacionales pueden llegar a tener debido a los grandes capitales que manejan, la existencia de una legislación nacional y condiciones político institucionales que salvaguardan los intereses de las empresas y vulneran los derechos económicos, políticos y humanos de ciudadanos. Además, las grandes empresas transnacionales tienen más condiciones y probabilidades de imponerse en contextos en donde existen importantes brechas de desigualdad y en donde el acceso a la justicia de la población en estado de pobreza o extrema pobreza está limitado por la falta de recursos económicos, así como por la normalización de la corrupción y la impunidad.

En escenarios de desigualdad económica y política, no basta tampoco con una legislación centrada en las fuerzas del mercado que ignore las vulnerabilidades, las condiciones económicas y culturales de la población asentada en el país receptor, pues es necesario que las leyes protejan a quienes económica y políticamente se encuentran en desventaja frente al poder de las transnacionales y los gobiernos del país de origen de las mismas. Además, un país de bajos ingresos debería también tener frente a la globalización una política de largo plazo de carácter estratégico destinada a preservar los recursos naturales para las próximas generaciones e ir más allá de los intereses de la oligarquía local y las urgencias transnacionales o geoestratégicas externas.

Éstas son cuestiones que no fueron consideradas en Guatemala, pues en su momento se dispuso una apertura externa sin restricciones y sin un plan

de desarrollo de largo plazo centrado en los intereses nacionales. Al contrario, las políticas económicas impulsadas desde el exterior por organizaciones financieras como Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), se constituyeron en un acápite más de la agenda neoliberal diseñada en los países del norte y fueron avaladas por las élites nacionales y los gobiernos de turno sin que mediara una estrategia nacional que considerara el resguardo de los bienes naturales, de las tierras comunales indígenas o la seguridad alimentaria y nutricional de la población vulnerable. El único límite a la inversión extranjera directa considerado en la legislación fue el mercado, al que se consideró como un medio capaz de derramar por sí solo los beneficios sobre los más pobres.

Se vendió entonces la idea de que a más inversión más producción y, por tanto, más empleo, pero financieramente y políticamente no se fortalecieron lo suficiente los mecanismos para la protección de los trabajadores. Al contrario, la globalización con su flexibilidad productiva y laboral, contribuyó a debilitar la fuerza que en algún momento tuvieron las organizaciones de trabajadores en la empresa privada y diezmó la intervención del Ministerio de Trabajo frente a los abusos de las empresas. Asimismo, las leyes por medio de las cuales se institucionalizaron las políticas de apertura a la inversión extranjera, dejaron en manos de los particulares la defensa de sus derechos, frente a los de las empresas.

Dentro de ese marco legal, el Ejecutivo guatemalteco pasó a desarrollar un papel de promotor de las IED, dejando a instituciones como el Ministerio de Trabajo y a las cortes la responsabilidad de resolver los conflictos jurídicos que podían derivarse de la relación entre las empresas transnacionales, las organizaciones o las personas individuales. La imagen de maquila textil (en donde predominó el capital coreano), con empleos precarios, haciendo cierres ilegales y negándose a pagar pasivo laboral fue una constante desde que se emitió el Decreto 29-89, Ley fomento y desarrollo de la actividad

exportadora y de maquila. Desde que empezó a desarrollarse la maquila textil en el país muchas empresas cerraron operaciones sin pagar el salario y las prestaciones establecidas en el Código de Trabajo. Estas y otras dificultades relacionadas con el derecho a libre asociación o los derechos laborales develaron la predilección del poder político por el capital y el aumento del empleo, tanto como su desinterés por las condiciones laborales y humanas en torno a las cuales se reproducía el capital. Con el boom de los agronegocios, la minería y en general, los grandes megaproyectos desarrollados con capital nacional y extranjero, se hizo evidente la predilección del poder político por los inversionistas, en desmedro de su responsabilidad con los intereses nacionales, de las personas o grupos defensores de los derechos humanos, laborales y ecológicos.

Ese nexo natural entre el Estado capitalista y los capitalistas, se manifestó de diversas maneras, pero especialmente en los casos asociados con la actividad minera e hidroeléctrica, en los cuales el gobierno optó por utilizar la fuerza pública contra los pobladores en resistencia, llegando a establecer en algunos de ellos el estado de sitio y poniendo a disposición de las empresas los servicios de la Policía Nacional Civil. La acción política gubernamental basó su actuar en argumentos relativos a la defensa de la institucionalidad, la estabilidad y las leyes del país en materia de inversión, minería o electrificación, dejando fuera de sus consideraciones las cuestiones como la naturaleza y el contenido de la legislación como generadores del conflicto, las deficiencias de la institucionalidad estatal para dictaminar sobre los estudios de impacto ambiental, las ventajas que tienen las empresas transnacionales cuando se acude a los tribunales de justicia y la corrupción institucional.

En última instancia la relación de las instituciones estatales con el capital transnacional por un lado y con la ciudadanía por el otro, manifestó las falencias del Estado y de la política para garantizar en la misma medida los derechos

de los ciudadanos, pues el Estado y su aparato institucional entablaron, en la mayor parte de los casos, relaciones de cooperación con las empresas transnacionales y de conflicto con los pobladores que se manifestaron en contra de los proyectos realizados o a ejecutar por algunas de éstas en el país.

En ese sentido, es evidente que si bien la inversión extranjera contribuye a dinamizar la economía y el empleo, en muchos casos, pero especialmente en el caso de las empresas que se dedican a actividades extractivas, hay además de los costos ambientales, costos políticos y sociales relacionados con la naturaleza de esas actividades, pero también con las dinámicas de desigualdad, entre éstas la desigualdad en el acceso a la justicia.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las siguientes páginas se hará una caracterización del estado actual de la inversión extranjera directa en el país, sopesando sus efectos en la economía y la sociedad.

2. Antecedentes

2.1 Las Inversiones en el Mundo

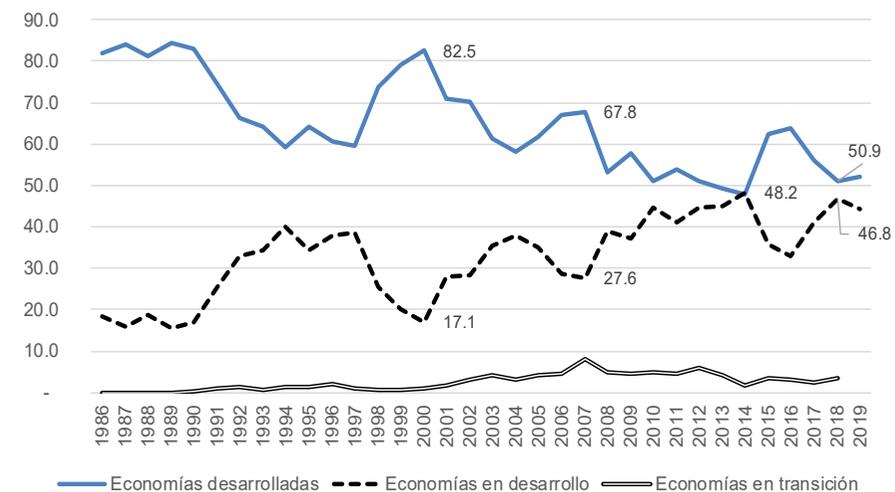
Debe tenerse en cuenta que en este lapso hubo importantes fluctuaciones en las inversiones de todo el mundo de tal modo que las entradas de inversión presentaron altibajos importantes desde 2008 (ver Gráfica 2), experimentando entre 2012 y 2019, con excepción de 2015, contracciones atribuidas a la caída de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, así como a la reducción de la formación bruta de capital fijo en las principales economías durante los últimos años. Un factor adicional es la caída del rendimiento medio de las inversiones, cuya tasa global promedio se fue reduciendo de 8.1% en 2012 a 6.7% en 2017 (UNCTAD, 2018). Este comportamiento varía por supuesto con cada tipo de economía y los beneficios que unas u otras proporcionen a la inversión extranjera.

Históricamente las economías desarrolladas han recibido la mayor proporción de la inversión extranjera global realizada, pero desde que se acentuó el proceso de apertura económica a finales de la década de los años ochenta, también aumentó paulatinamente la proporción anual de IED recibida por las economías en desarrollo. En el presente siglo, la participación de las mismas en el total de entradas de IED se elevó de 17.1% en 2000 a 48.2% en 2014, impulsada por la apertura económica, la evolución de la legislación sobre propiedad intelectual, así como por la promulgación de normas laxas y la existencia en estos países de costos de producción más bajos.

Otro factor que impulsó el traslado de la IED a las economías en desarrollo durante ese lapso fue la tendencia de crecimiento sostenido del precio de las materias primas producidas en estos países entre 2002 y 2011. Por el contrario, en los cinco años posteriores (2011 a 2016), siguiendo la caída del precio de las materias primas, esta tendencia se revirtió y aumentaron los flujos de inversión hacia Europa y los Estados Unidos. Al final del período, con la tendencia de recuperación del precio de las materias primas, se recuperó también la participación de las economías en desarrollo en las entradas de IED (ver Gráfica 1).

Gráfica 1.

IED: Participación por tipo de Economía, Período 1986-2019. (En porcentajes)



Fuente: IIES con información de la UNCTAD.

Por otra parte, a la vez que se modificaba la participación de las economías en desarrollo en los flujos de IED, hubo después de la crisis económica de 2008 hasta 2014, un proceso de decrecimiento de las inversiones en el mundo, debido en parte a la reducción del precio de las materias primas y a los reajustes relacionados con el comportamiento de la economía y la geopolítica mundial. La caída de las inversiones fue generalizada y afectó a distintos países de diferente manera y por distintas causas (ver Gráfica 2). En 2015 aumentaron las entradas de IED, pero entre 2015 y 2019, las entradas anuales de inversión extranjera directa se redujeron un 24.6% a nivel mundial, pasando de US\$2,041.8 miles de millones en 2015 a US\$ 1,539.9 miles de millones en 2019 (UNCTADStat, 2021), debido entre otros factores a las tensiones entre Estados Unidos y China, que incluyeron el incremento de aranceles a una amplia lista de productos, causando incertidumbre y

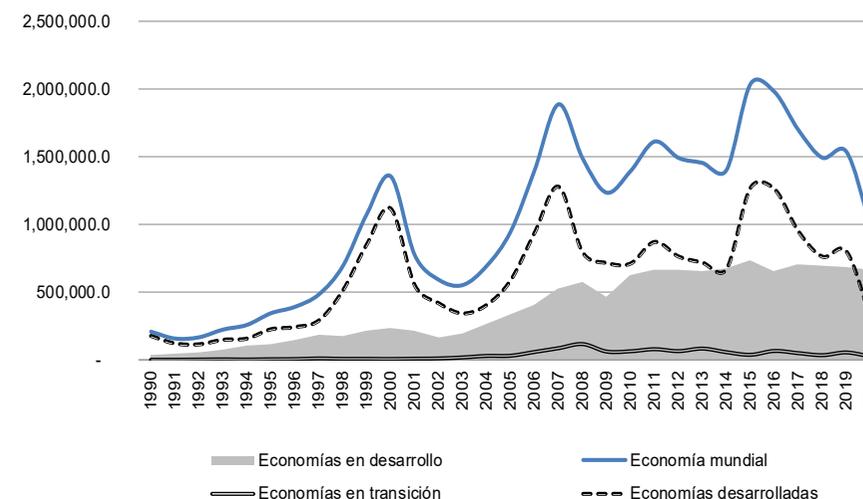
conteniendo las inversiones. También influyó en este comportamiento la reforma fiscal realizada por Donald Trump en diciembre de 2017 y que provocó la repatriación de una importante cantidad de utilidades desde las empresas transnacionales hacia Estados Unidos.

Esa tendencia de decrecimiento de las inversiones, fue además el resultado de la desaceleración del crecimiento económico en China, la reestructuración tecnológica y los reajustes geopolíticos estructurales que definen el paso de un mundo unipolar a otro multipolar, en el cual Europa, China y Rusia, entre otros, se fortalecen como potencias económicas. En el largo plazo, lo que parece estar afectando la IED es un reajuste de la economía a causa de la sobre producción de distintos bienes, de la baja en la productividad y la caída de la rentabilidad.

En el año 2020 la IED fue bastante afectada por la pandemia del COVID-19, y de acuerdo con los datos de la UNCTAD, la contracción de las entradas de IED en el mundo fue de 35.1% respecto al año anterior, y fue especialmente crítica en los países desarrollados, en los cuales alcanzó un 61%, mientras que en los países en desarrollo la contracción fue mucho menor, de 3.2% (UNCTADStat, 2021). Entre las causas de ese comportamiento, se encuentran: a) el impacto de las medidas de confinamiento en la economía; b) la incierta situación respecto al término de la pandemia; c) la situación política y conflictividad derivada de la respuesta a la misma, d) las pérdidas que afectaron a varias transnacionales, y e) la necesidad de reestructurar las cadenas de valor mundiales para adaptarlas a la nueva situación. Se esperaba asimismo que debido a éstos y otros factores, la contracción de la IED se mantenga hasta 2022.

Gráfica 2.

Evolución de las entradas de Inversión Extranjera Directa por tipo de economía, Período 1990-2020. (En miles de millones de US\$)



Fuente: IIES con datos de Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

Esa situación hizo variar también la distribución de la IED entre economías desarrolladas, en desarrollo y en transición. La caída más pronunciada de las inversiones en los países desarrollados y de menor proporción en los países en desarrollo, significó también una mayor participación de éstos en los ingresos de IED, pues recibieron en 2020 las dos terceras partes del total (66.3%), en cambio, las economías desarrolladas recibieron cerca de la tercera parte (31.3%) y las economías en transición, la escasa proporción de 2.4% (UNCTADStat, 2021). De acuerdo con la UNCTAD, los anuncios de nuevos proyectos de inversión, las fusiones y adquisiciones, la reinversión de utilidades cayeron en diferentes proporciones en distintas regiones del mundo.

Asimismo, la pandemia afectó a casi todos los sectores económicos, de tal modo que los anuncios mundiales sobre inversión extranjera directa se redujeron, especialmente aquéllos de proyectos relacionados con la movilidad de las personas, como la industria automotriz y la producción de coque y petróleo. También se contrajeron de manera importante los anuncios de IED en los sectores minero y de hidrocarburos, y en menor medida, los correspondientes a la industria electrónica, debido en este último caso también a la relación de la electrónica con la informática y las telecomunicaciones, un sector que fue impulsado por la necesidad de acceder a los medios digitales ante las limitaciones a la movilidad de las personas, asociadas con la contención del avance de la pandemia.

2.2 Evolución Reciente de las Inversiones en América Latina

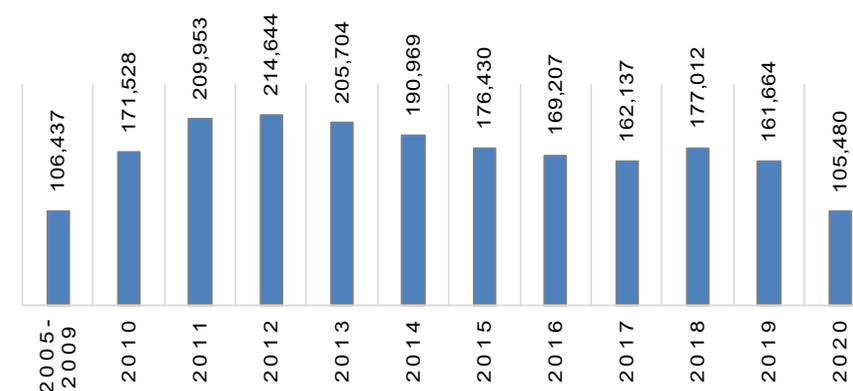
En cuanto a la evolución de la IED en América Latina y El Caribe durante los últimos quince años, entre 2005 y 2011, hubo un incremento sostenido de la misma, y posteriormente una tendencia decreciente que se manifestó en la contracción de las inversiones en distintos sectores económicos, principalmente en manufacturas y recursos naturales (ver Gráfica 4). Hubo en ese lapso también modificaciones en las entradas de IED por sector económico, de tal modo que la participación de las inversiones en recursos naturales en el total se contrajo, pasando de porcentajes superiores al 25% entre 2008 y 2010 hasta 14.1% en 2018, con una recuperación en 2019 y una caída en 2020 debido a la pandemia del COVID-19 (CEPAL, 2021, Pg. 82). Las inversiones en manufacturas incrementaron su participación en el total de IED en el inicio del período 2008-2020 y mostraron un leve decrecimiento en la misma a partir de 2012. En cambio, la participación de los servicios en la IED mostró una tendencia creciente hasta el año 2017 y altibajos en los tres años posteriores (ver Gráfica 5). En conjunto, durante el período 2008-2020, las mayores proporciones de IED se dirigieron al sector servicios (44.3%) y a la industria manufacturera (37.3%). En mucha menor medida se

hicieron inversiones en el sector de recursos naturales (17.8%) y en otras actividades (0.6%). En 2020, con la pandemia, las entradas IED en América Latina y el Caribe cayeron en un porcentaje similar a la contracción ocurrida a nivel mundial (35.1%), observándose una caída mayor de las inversiones en recursos naturales (60%), después de la importante recuperación ocurrida en 2019 (CEPAL, 2021).

En cambio, aunque la contracción de la inversión en servicios fue también significativa, fue menor a la ocurrida en otros sectores económicos (23.3%), debido al aumento de las entradas de IED destinadas al sector financiero, las tecnologías de la información y las comunicaciones. Por el contrario, la pandemia afectó especialmente el ingreso de las inversiones destinadas al transporte, cuya proporción cayó un 92.9% entre 2019 y 2020, y en menor medida, las realizadas en el comercio (-16.4%).

Gráfica 3.

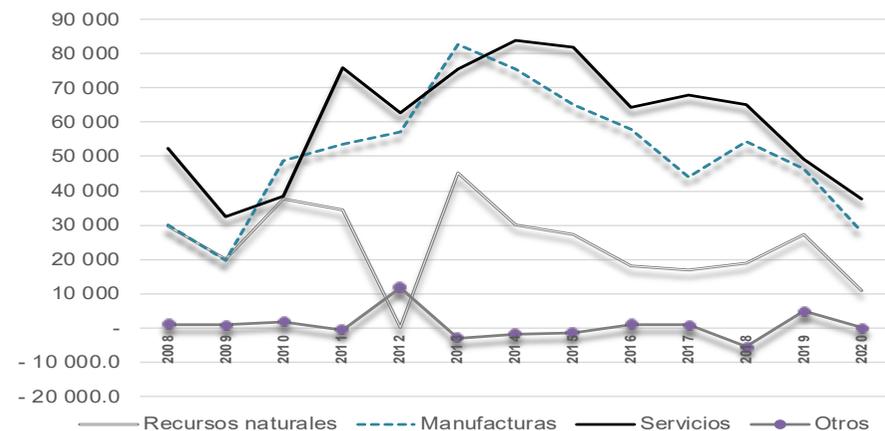
América Latina y El Caribe: Evolución de la Inversión Extranjera Directa, Período 2005-2020. (En millones de US\$)



Fuente: IIES con datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Gráfica 4.

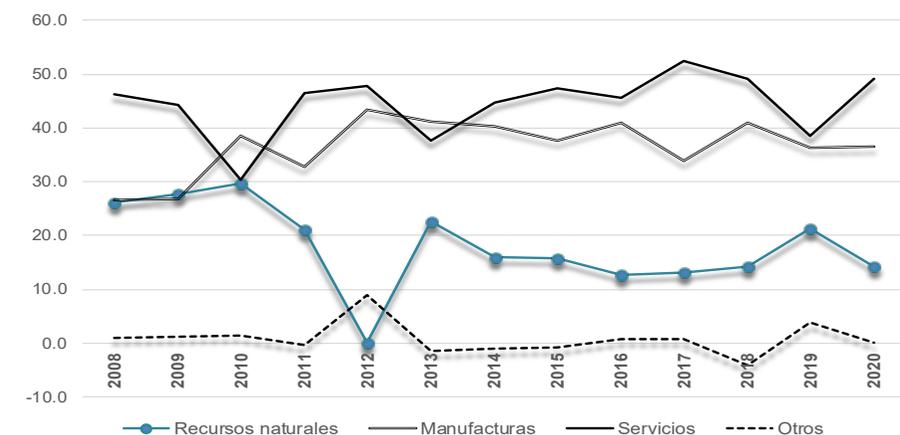
América Latina y El Caribe: Evolución de las entradas de Inversión Extranjera Directa por sector de destino, período 2008-2020. (En millones de US\$)



Fuente: IIES con datos de CEPAL.

Gráfica 5.

América Latina y el Caribe: Proporción de las entradas de IED por sector de destino, Período 2008-2020. (En porcentajes)



Fuente: IIES con datos de CEPAL.

En general, la fluctuación constante del precio de las materias primas y la tendencia de crecimiento observada entre 2016 y 2018, tampoco garantizaron el retorno de las inversiones en recursos naturales, incluidas las mineras, debido a los cambios que se están dando en función del medio ambiente, así como a una mayor predilección por el desarrollo de la manufactura y los servicios asociados con las tecnologías para la información, el sector eléctrico, gas, de viajes, servicios de transporte, financieros, para la exportación, educativos y otros.

2.3 Evolución y Características Generales de la IED en Guatemala

Desde los años noventa la inversión extranjera en Guatemala ha ido creciendo ajustándose al desarrollo tecnológico y los requerimientos que vinieron con la globalización del capital. Como se mencionó anteriormente, los mayores flujos de IED estuvieron anteriormente relacionados con la actividad manufacturera y se fueron diversificando a la par del desarrollo capitalista internacional y de la diversificación productiva nacional. A partir del inicio del Siglo XXI, al afianzarse la apertura económica, los flujos de inversión extranjera directa crecieron aceleradamente, a un ritmo promedio de 16.0% anual entre 2000 y 2013, con excepción de 2008 debido a la crisis económica mundial, pero esta tendencia se revirtió en los 7 años posteriores, de tal modo que la tasa de crecimiento promedio anual cayó a -6.6% en el período 2013-2020, y las entradas de IED pasaron de US\$ 1,479.3 millones a US\$ 915.2 millones en ese período (CEPALSTAT, 2021) (ver Gráfica 6).

Gráfica 6.

Guatemala: Evolución de la Inversión Extranjera Directa, Período 2000-2020

(En millones de US\$)



Fuente: IIES con datos de CEPALSTAT. Recuperado de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2050&idioma=e>

En el primer lapso mencionado, el crecimiento de la IED fue impulsado principalmente por las actividades manufactureras y el comercio que empezaron a desarrollarse a finales de los años noventa, pero a ese crecimiento también contribuyó el interés por la actividad minera en el país, el desarrollo de las telecomunicaciones, la industria textil y producción de alimentos y bebidas, así como la generación de energía, entre otras. Inversiones en las cuales participaron principalmente empresas estadounidenses, españolas, mexicanas, canadienses y coreanas.

En el período siguiente, 2013-2020, la evolución de la IED en Guatemala fue afectada por los cambios que se dieron en flujos globales de inversión ocasionados por la crisis económica mundial que se inició en

Estados Unidos en 2008, pero también por los conflictos sociales provocados por las inversiones de las multinacionales mineras en el país y los procesos judiciales que se derivaron de esta situación, así como por la crisis política interna que se hizo evidente en 2015 con la cruzada que inició la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), y que ha dejado en evidencia las dimensiones de la hipercorrupción en el país.

Respecto al comportamiento de la inversión por sector económico, los ingresos de IED en recursos naturales tuvieron un crecimiento importante entre 2011 y 2013, impulsados por las inversiones mineras. Posteriormente, las fluctuaciones en el precio de las materias primas, la conflictividad social y las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad (suspendiendo proyectos mineros como el de El Escobal, en San Rafael Las Flores, y la Extracción Minera Fénix en El Estor), incidieron en la disminución de las entradas de IED en recursos naturales e impactaron de manera importante en el total de las mismas, llegando a su nivel más bajo en 2020 como consecuencia del cierre de la economía derivado de las medidas adoptadas por el gobierno para frenar la pandemia del COVID-19 (ver Cuadro 1).

A la par del repunte en las inversiones en recursos naturales, hubo entre 2010 y 2014 un incremento acelerado de las entradas de IED destinadas a los servicios, y su contracción posterior, y se observó también una caída e importante recuperación de las inversiones realizadas en el sector manufacturero que cuenta con una significativa presencia de empresas extranjeras operando en el país.

Cuadro 1.

Guatemala: Entradas de inversión extranjera directa por sector de destino. Período 2008-2020 (En millones de quetzales)

Sector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recursos naturales	209	110	147	391	461	440	51	23	59	-49.6	-98.2	64	8
Manufacturas	76	23	199	187	132	190	197	238	242	277	274	227	219
Servicios	447	383	290	711	644	789	1159	963	881	804	713	659	631
Otros	6	6	23	-69.2	33	60	37	8	-6.6	99	92	26	57
Total	738	522	659	1219.8	1270	1479	1444	1232	1175.4	1130.4	980.8	976	915

Fuente: IIES, con información de CEPAL. Recuperado de La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2021 | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal.org)

2.3.1 Sobresale la Inversión Extranjera en Servicios

En el caso de las **nuevas inversiones en servicios**, sobresalieron en los últimos años, las inversiones en telecomunicaciones, servicios financieros y de electricidad, entre otros. Entre estos resalta el rápido crecimiento de los servicios relacionados con la Externalización de Procesos de Negocios (BPO, por sus siglas en inglés), y en general, de los **servicios de telecomunicaciones**. En el sector de Call Center y BPO, hicieron inversiones en el país Telus International de Canadá, la compañía 24/7 Customer de la India, el Grupo estadounidense NCO, Alorica y Xerox (Conduente) de Estados Unidos, Capgemini de Francia, entre otros. Este tipo de empresas generan servicios de atención al cliente, finanzas, contabilidad, adquisiciones y logística, recursos humanos, en sectores como el financiero y bancario, las telecomunicaciones, fabricación, distribución y venta al por menor, servicios públicos, medios de comunicación y entretenimiento, entre otros.

Este sector fue uno de los de mayor crecimiento en los últimos trece años debido a las condiciones que en el país permitieron este tipo de actividades económicas, como la existencia de una cantidad importante de población joven

con educación secundaria, estudiando en la universidad o graduados, con conocimiento del inglés y que no encontraban empleo en su área profesional. Sin embargo, este crecimiento se estancó en los últimos años por la falta de más personas calificadas con conocimiento del idioma inglés dispuestas a trabajar en este tipo de empresas.

En el sector de centros de llamadas y otro tipo de servicios externalizados por las empresas, trabajaban en 2019 unas 42,000 personas a las que se les pagaba un salario promedio mensual de aproximadamente Q. 6,000.0 (US\$ 779.0). Este monto era superior al del salario promedio de la economía formal (Q. 4,626.4 en 2019) y mayor que el precio de la Canasta Básica de Alimentos que en diciembre de 2019 fue de Q. 3,584.9, pero como la mayor parte de los salarios pagados en el país, insuficiente para cubrir el costo de la Canasta Básica Vital (CBV), que equivalía entonces a Q. 8,277.33 (INE, 2021).

Al respecto, estudios realizados en los países latinoamericanos muestran que los llamados representantes de servicio al cliente pueden padecer de afecciones auditivas o trastornos de la conducta debido a la presión constante por el aumento de la productividad y el trato abusivo que reciben de los clientes. Entre estos tenemos: cansancio, desánimo, irritabilidad, angustia, ansiedad, insomnio y otras como la dificultad para concentrarse y memorizar en determinados momentos.

Se trata en efecto de inversiones que propician el empleo, generando condiciones que facilitan la reproducción del capital por medio de los avances en el desarrollo de las telecomunicaciones, en el marco de una dinámica laboral adaptada al aumento de la productividad de los trabajadores para acelerar la rotación del capital y garantizar mayores ganancias. De hecho, los negocios de BPO crecen rápidamente porque las empresas reducen costos cuando optan por externalizar y poner en manos especializadas algunos de los servicios necesarios para la realización de sus actividades.

Otro subsector de servicios que atrajo una proporción importante de IED fue el de **Electricidad, gas y agua**, debido principalmente a las inversiones en el subsector eléctrico. Durante el período 2008-2020, se destinaron al sector eléctrico unos Q. 2,396.5 millones por concepto de IDE, aunque una proporción importante de este monto se debió al cambio de propiedad en más de una ocasión de las empresas eléctricas de Guatemala. En ese período se asentó en el país la empresa estadounidense Ahsmor Energy International (AEI), que opera bajo la marca Jaguar Energy una planta de generación de energía de carbón natural en Masagua Escuintla. También llegó al país la empresa colombiana Empresas Públicas de Medellín (EPM), que compró a la Española Iberdrola la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA). Asimismo, en 2011 las empresas distribuidoras DEOCSA Y DEORSA (ahora Energuate), fueron vendidas por Gas Natural Unión Fenosa de España al fondo de Inversión Actis de Inglaterra y posteriormente, en 2016, éste vendió la distribuidora a la empresa Israelita I.C. Power Ltd. del Grupo Kenon Holdings, quien a su vez la vendió en 2017 al fondo de inversiones estadounidense I Squared Capital entre un paquete de plantas de energía que opera en varios países de América Latina.

Otras empresas que operan u operaron proyectos de energía eléctrica en el país son: la estadounidense Duke Energy que fue propietaria hasta 2016 de las plantas Las Palma I y II ubicadas en Escuintla, La Laguna situada en Amatitlán y Arizona situada en Puerto Quetzal. Estas son actualmente propiedad de I Squared Capital. También participó en la generación de energía eléctrica hasta 2012, la estadounidense Teco Energy, cuando vendió las plantas de carbón San José y de petróleo la Alborada, ubicadas en el Departamento de Escuintla, a Sur Eléctrica Holding Ltd., inscrita en Bahamas, con sede en Honduras. Teco también fue accionista de la EEGSA de Guatemala y se retiró del negocio en 2010.

En ese período también empezó a operar en Guatemala, la Transportadora de Energía Eléctrica de Centroamérica Sociedad Anónima (TRECASA), filial del Grupo de Energía de Bogotá, a quien se le adjudicó en 2009 la ejecución del Plan de Expansión del Sistema de Transporte de Energía (PET), que contempla el tendido de 866 km de líneas de transmisión a lo largo de 17 departamentos y la inversión unos US\$ 450.0 millones.

2.3.2 La Inversión Extranjera en Energía Eléctrica y la Conflictividad Social

También realizaron inversiones en Guatemala durante los últimos diez años, la española Ecoener-Hidralia, con su subsidiaria Hidro Santa Cruz, la cual pretendía ejecutar el proyecto hidroeléctrico Cambalam I, en el municipio de Santa Cruz Barrillas, Huehuetenango. Para ello utilizaría un salto de agua situado en el río Cambalam, un lugar ceremonial para las comunidades mayas situadas en los alrededores, situación que motivó el rechazo permanente de los pobladores, originando un conflicto social que se extendió hasta diciembre de 2016, cuando la subsidiaria anunció su renuncia a la concesión otorgada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM). En la misma, Hidro Santa Cruz explica que se retira de la concesión considerando “el impacto social, así como las peticiones recibidas por parte de las organizaciones sociales”.

Sin embargo, aunque este es un caso paradigmático debido a la decisión de la empresa de renunciar a la concesión, fue la historia de ocho años de resistencia de la población maya q'anjob'al, la que provocó dicho desenlace. Durante ese lapso el conflicto entre Hidro Santa Cruz, sus trabajadores y la población opositora al proyecto fue escalando, pues las comunidades y organizaciones denunciaron la falta de la consulta previa establecida en la legislación nacional y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La población organizada también tomó medidas para evitar que la empresa empezara a realizar los

trabajos de ejecución del proyecto, consiguiendo que el Consejo Municipal de Santa Cruz Barrillas denegara la licencia de construcción de la pequeña planta. Posteriormente, en enero 2012, la empresa intentó iniciar la construcción de la obra, pero la quema de su maquinaria en circunstancias no determinadas avivó las tensiones a tal punto que meses después, en abril, tres personas que se oponían al proyecto, sufrieron un atentado en el que fue asesinado Andrés Francisco Miguel y las otras dos personas quedaron heridas. El 2 de mayo, ante estos y otros sucesos el gobierno respondió imponiendo el estado de sitio, una práctica de uso frecuente en el caso de los conflictos que se vienen generando alrededor de este tipo de proyectos, y que en el caso de Barrillas implicó el envío de una fuerza militar y policial desproporcionada (480 militares y 350 policías) que de acuerdo con las organizaciones de derechos humanos que le dieron seguimiento al caso, atemorizó a los pobladores que reportaron el cateo abusivo de sus casas, y de allí, el robo de dinero y algunas pertenencias, así como agresiones verbales y sexuales contra las mujeres.

Esas acciones gubernamentales dieron un espaldarazo a la empresa que procedió a buscar apoyos entre organizaciones que podían ser afines al proyecto, pero también se intensificó la judicialización del conflicto y la criminalización de opositores, situación que causó más tensión y sufrimiento para quienes se oponían al proyecto y sus familias, al punto que cuando la empresa anunció en 2016 que renunciaba a la concesión, los trabajadores acusados por el asesinato de Andrés Francisco Miguel habían sido absueltos por un tribunal superior después de haber sido condenados en primera instancia, por el contrario, 21 líderes indígenas estaban siendo procesados judicialmente.

Un hecho revelador alrededor de este conflicto fue que aunque en determinado momento Hidro Santa Cruz estuvo dispuesta a que se realizara la consulta comunitaria para determinar quiénes estaban a favor y en contra del proyecto, el gobierno de Otto Pérez Molina se negó a saber sobre la

cuestión. Como en otros casos, en ese período se evidenció especialmente la alianza entre los funcionarios gubernamentales y los intereses empresariales, en menoscabo del interés general. Situación que junto a otros hechos reveló las grandes incongruencias respecto al papel que le corresponde desempeñar al Estado en un contexto en el que se imponen los intereses de los grandes capitales nacionales y transnacionales, porque aún cuando la legislación define el proceder de las instituciones y los demás interesados, es evidente que es insuficiente para resolver una conflictividad en la que la población más vulnerable (sin poder político y capital), pero más interesada en el cuidado de su entorno ambiental, político y social inmediato, no se encuentra de ningún modo en igualdad de condiciones frente a las empresas y las instituciones del Estado.

En el sector eléctrico, la distribuidora de energía que brinda el servicio de forma monopólica a la población del interior del país (con ENERGUATE, DEOCSA DEORSA Holding Ltd), ha pasado en los últimos 10 años de una a otra empresa transnacional y hoy es propiedad de I Squared Capital de Estados Unidos. Aunque en los procesos de compra venta no se ha mencionado el motivo de las transacciones, es evidente que una de las causas es el permanente conflicto que la empresa mantiene con pobladores de distintas comunidades del país, agrupados hoy en el Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), una organización integrada por pobladores de distintas comunidades del país que cuestiona el modelo de compraventa de la energía eléctrica, el alto precio cobrado a los usuarios y la privatización del servicio.

En medio de la controversia que se ha ido generando con el paso de los años, la empresa ha acusado a los líderes locales agrupados en CODECA de propiciar la conexión ilegal de los usuarios al tendido eléctrico y de realizar cobros por un monto de entre Q. 15.0 y Q. 30.0 que la organización utiliza para el mantenimiento de las líneas de transmisión y las acciones orientadas

a reivindicar sus demandas. Adicionalmente, la empresa ha acusado a los miembros de CODECA de retener ilegalmente a sus trabajadores cuando las cuadrillas trabajan en las labores de comercialización, mantenimiento o mejoras de la red eléctrica. De acuerdo con un documento publicado por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), en 2017 miembros de CODECA habrían participado en 55 de estos incidentes (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2018).

Sin embargo, el documento publicado por la CNEE desestima, como lo ha hecho históricamente el Estado guatemalteco, los ataques criminales en contra de CODECA, evidenciando así cómo estructuralmente la institucionalidad pública se ha configurado para salvaguardar sólo los intereses de las empresas. Lo que las instituciones estatales ocultan en sus informes es la represión y larga lista de dirigentes de CODECA asesinados en los últimos años. Sólo en 2018, fueron asesinados cuatro líderes de CODECA en circunstancias no esclarecidas y en momentos en que se observó un recrudescimiento de la represión contra los defensores del territorio, pues también fueron asesinados tres miembros del Comité Campesino del Altiplano (CCDA). Estos crímenes ocurrieron entre mayo y junio de 2018, pocos días después de que el presidente de Guatemala, Jimmy Morales acusara a CODECA públicamente de ser una organización criminal. Los hechos ocurrieron en un contexto político caracterizado por la reacción de los grupos de derecha en contra de las acciones que llevó a cabo la CICIG, poniendo en evidencia la cooptación del Estado por parte de grupos políticos y económicos que socaban el erario y la institucionalidad pública en función de sus intereses particulares. Desde entonces hasta septiembre de 2021 CODECA registró el asesinato de 20 de sus miembros.

Por otra parte, como en los casos mencionados anteriormente, las actuaciones de TRECSA también han provocado malestar en varias comunidades, debido a los daños que la construcción de las torres de alta

tensión y las líneas de transmisión pueden causar sobre el ambiente como consecuencia de la tala de árboles a lo largo del paso del proyecto.

Esa situación se ha complicado debido a que TRECSA está llevando a cabo el proyecto sin cumplir con los requerimientos establecidos en la legislación nacional para la realización de este tipo de proyectos. Esta empresa también ha incumplido con la obligación de realizar consultas comunitarias, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Asimismo, en algunos lugares ha continuado con el proyecto sin el respectivo permiso municipal. En otros, estos permisos fueron extendidos por las municipalidades debido a que el gobierno acordó declarar el proyecto de urgencia nacional, disposición que posteriormente fue declarada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad.

En seis municipios del Departamento de Sacatepéquez las comunidades se oponen al proyecto aduciendo que la tala de árboles afectará el cinturón verde de Antigua Guatemala, y por tanto, los yacimientos de agua que sirven a las comunidades. El Consejo Municipal de Antigua Guatemala también rechazó la ejecución del proyecto en su jurisdicción, sin embargo, TRECSA con engaños y amenazas, según los pobladores, consiguió el derecho de paso sobre terrenos privados y construyó dos torres de transmisión, aunque carecía de licencia de construcción para hacerlo, razón por la cual el Juzgado de Asuntos Municipales ordenó el retiro de las torres e impuso una multa de Q. 500 mil a la empresa.

Situaciones como esta se repiten en varios departamentos y municipios del país en donde los pobladores rechazan el proyecto. En Río Dulce, Izabal, la oposición incluye a pobladores de la aldea Fronteras, empresarios, dueños de hoteles, navieras, astilleros, operadores de turismo y otros, quienes quieren evitar que las líneas de transmisión pasen sobre el Río Dulce, dentro del área protegida del Parque Nacional del mismo nombre, en donde además

se construirían varias torres de transmisión que afectarían el paisaje. Otras oposiciones a la empresa han ocurrido en San Pedro Ayampuc, Guatemala, así como en Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá.

Como en otros casos similares, en este también se ha denunciado la criminalización de los defensores por parte de la empresa y de acuerdo con la Coordinadora de Comunidades Afectadas por TRECESA, al año 2021 hay unas 32 personas, defensoras del territorio, que han sido criminalizadas por la misma, acusadas de delitos como amenazas, coacción, abuso de autoridad y usurpación de funciones (Pérez R. 7 de Julio de 2021).

De hecho las circunstancias políticas que rodearon el enfrentamiento entre la CICIG por un lado, y el gobierno y quienes lo sostienen, por el otro (el sector privado organizado, el Ejército, así como agrupaciones políticas abiertamente opuestas a los cambios que se requieren para acabar con la corrupción y la impunidad en el país), han puesto al descubierto las relaciones que se han entablado históricamente entre los diferentes grupos para mantener el poder sosteniéndose en el intercambio de favores, los privilegios y la permanencia de la impunidad en el país, develando el hilo conductor a través del cual se ha socavado el sistema político democrático, reproduciendo las condiciones que ocasionan que grandes sectores de población sean marginados de la toma de decisiones políticas, y por tanto, expuestos a procesos de despojo de sus tierras y en general, de los bienes naturales que les han dado sustento.

Se trata de un modelo extractivo que desestima las condiciones de habitabilidad ambiental sobre las cuales se reproduce la vida de las comunidades, pues su desarrollo supone el traslado de los bienes naturales que por siglos han servido para el desarrollo comunitario a las empresas que los obtienen del Estado por medio de la figura de la concesión. Desde una perspectiva económica es la continuidad de los procesos de despojo al que

han sido sometidos históricamente los pueblos en función de ese particular mecanismo estatal a través del cual los recursos naturales que sirven al bien común se convierten en bienes particulares mercantilizados que contribuyen a la reproducción del capital, consumiéndose aceleradamente y definitivamente en manos privadas.

Es esta la cuestión que está en el centro de la conflictividad social en Guatemala y que se ha exacerbado con el impulso de grandes megaproyectos en los que participan tanto capitales nacionales como extranjeros. En su informe del año 2017 el Observatorio de la Conflictividad en Guatemala registró 6,523 reportes de conflictos ocurridos a nivel nacional de los cuales el 45.5% se relacionaban con actividades extractivas, 12.4% con proyectos de energía y 5.8% con actividades agroindustriales. A la vez, este informe indicó que en el año 2016 una mayor proporción de los conflictos (el 43.3%) había ocurrido en el sector eléctrico (Observatorio de la conflictividad, 2017).

El informe mencionado y el publicado por la CNEE que se ha venido citando, centran su crítica en cuestiones como las dificultades que este tipo de conflictividad ocasiona a la inversión, en las pérdidas que tienen las empresas, la toma de carreteras o la retención de las cuadrillas de trabajadores. Se reivindica así el estado de derecho, sin embargo, como hemos sugerido arriba, la conflictividad que se ha extendido en diferentes momentos y a distintos lugares del territorio lo que está haciendo es precisamente cuestionar la legalidad existente, porque en estos casos la conflictividad supone la oposición a unas leyes que dadas las características del Estado capitalista, benefician la apropiación privada de los recursos naturales. Se trata en otras palabras, de reivindicaciones históricas de los pueblos que no han sido escuchadas ni resueltas por la institucionalidad estatal y que en esta fase de globalización capitalista se acentúa con el poder del capital transnacional.

La defensa del territorio en cambio, responde a una ética afín con la ética de la sustentabilidad, o como dice Enrique Leff, una ética de la vida que cuestiona la racionalidad económica e instrumental que alienta el aumento de la productividad privada, del desarrollo basado en los mecanismos de mercado y con éstos, la depredación incesante de la naturaleza a costa del bien común y del bienestar de las generaciones futuras, no obstante el ordenamiento legal e institucional acerca del cuidado ambiental. La ética de la vida responde por lo tanto a otros valores y se opone frontalmente a las condiciones económicas e institucionales que sustentan el desarrollo capitalista.

2.3.3 Los Servicios Financieros y las Altas Tasas de Interés

Otra de las actividades del sector servicios que contribuyó al crecimiento de la inversión extranjera directa en el país son **los servicios financieros**. Entre 2010 y 2020 por ejemplo, se realizaron varias transacciones internacionales importantes: El Grupo Aval de Colombia compró Bac Credomatic, el Grupo Ficohsa de Honduras comenzó operaciones en Guatemala (2012); Bancolombia compró una participación equivalente a 40 y 20% del Banco Agromercantil de Guatemala (2013 y 2015 respectivamente), y el Grupo Promérica de Nicaragua compró las operaciones de Citibank en Guatemala (2015). Asimismo, el Grupo Financiero Fichosa de Honduras compró Seguros Alianza S. A de Guatemala (2017) y en 2020 Bancolombia culminó la compra del 100% de las acciones del Grupo Agromercantil Holding, en una transacción que ascendió a UU\$ 289.1 millones.

Claro que el impacto de este tipo de inversiones en la economía difiere del observado en los proyectos de explotación de los recursos naturales, pues el sector financiero tiene distinto tipo de repercusiones en la economía y la vida de las personas. En los últimos años en el sistema bancario se ha visto un mayor dinamismo de los montos nominales del crédito para consumo, cuyo crecimiento promedio anual en el período 2001-2019 fue de 13.5%, mucho

mayor que el crecimiento que se observó en el total de la cartera crediticia que fue de 8.8% anual¹, y en este comportamiento ha influido también el crecimiento de la inversión extranjera directa, pues grupos como Ficohsa, Promerica, el Banco Azteca y el Banco de Antigua (perteneciente al Grupo Ecuatoriano Rivadeneira desde 2013), manejan carteras importantes en créditos para el consumo con las más altas tasas de interés. Aunque bancos nacionales como el Banco de los Trabajadores, operan con altas tasas de interés (20%), el Banco Azteca tenía a diciembre de 2020 una tasa anual promedio ponderada sobre préstamos para el consumo de 71.4%, seguido por Ficohsa con el 51.37%, Banco de Antigua con

47.61% y Promerica con 44.38%. En general, se trata de entidades financieras que en el país operan con un activo mucho menor que el de los grandes grupos financieros nacionales, cuyas operaciones se centran principal, aunque no exclusivamente, en el otorgamiento de pequeños créditos a personas con bajos ingresos de quienes obtienen, paradójicamente, intereses exorbitantes. Desde la perspectiva de la explotación esto implica una doble explotación: la que se da con el pago de bajos salarios y la que corresponde al pago de altas tasas de interés.

Entre el rubro de los servicios, CEPAL incluye también **el comercio**, sector en el que sobresalen las inversiones realizadas en los últimos años por las grandes cadenas de supermercados, como Walmart y PriceSmart.

2.3.4 Características de la IED en Recursos Naturales

Retomando la cuestión de la IED en el sector de recursos naturales en Guatemala, el crecimiento y posterior contracción de la misma están relacionados, como se ha mencionado anteriormente, con la evolución del proceso de globalización, y de allí, con los precios de las materias primas. Así, minerías como las estadounidenses Glamis y GoldCorp, la canadiense Tahoe

¹ Cálculo realizado por el IIES con datos generados por la Superintendencia de Bancos.

Resources, empezaron a tramitar concesiones en Guatemala en el primer quinquenio del Siglo XXI, cuando los precios del oro y la plata empezaron a aumentar después de la caída de los años setenta. Es en ese contexto que comienzan a operar en el país las minas Marlin (de Montana Exploradora, subsidiaria a Goldcorp) y El Escobal (operado por la Minera San Rafael, subsidiaria de Tahoe hasta enero de 2019 cuando quedó bajo el control de la canadiense Pan American Silver) proyectos a los cuales se debe el crecimiento de la IED desde 2000 hasta 2016, así como el aumento de la producción de oro y plata observada entre 2005 y 2016. De igual manera, la caída de las inversiones mineras en el país se relaciona tanto con la contracción del precio del oro y la plata observada en los últimos años, como con el proceso de cierre de la Mina Marlín y la conflictividad existente en torno a proyecto El Escobal.

Siendo grandes inversiones mineras, ambos proyectos fueron promocionados por las empresas y el Estado como ejemplos a seguir para el logro del desarrollo local, sin embargo, más allá de la discusión sobre sus beneficios o costos económicos, este tipo de inversión extranjera en el país se ha caracterizado por generar impactos políticos y sociales significativos. Dado su carácter y sus potenciales consecuencias sobre la naturaleza, la propiedad y el territorio, como otros proyectos similares, las explotaciones mineras Marlin y El Escobal, se caracterizaron por propiciar la conflictividad social, evidenciando a la vez, la estrecha alianza basada en argumentos legales y acciones políticas que puede llegar a existir entre los gobiernos (nacionales y locales) y las empresas transnacionales en contra de los intereses de quienes se oponen a este tipo de proyectos, alianza similar a la que se mantiene con los grandes empresarios locales, pero que se sostiene además con una, a veces, sutil presión internacional.

Como ocurrió con Hidro Santa Cruz, en el caso del Proyecto Minero el Escobal, el conflicto escaló hasta la imposición por parte del gobierno de Otto Pérez Molina del estado de sitio como mecanismo para militarizar la zona

y evitar las protestas de los pobladores, cuya opinión sobre el proyecto en la etapa previa a la sesión de la licencia minera no fue tomada en cuenta por el Ministerio de Energía y Minas, quien incurrió en una ilegalidad para impedirlo, violando lo establecido en la Ley de Minería. El Estado de sitio fue así el desenlace de una serie de acciones en las que se hizo notoria la utilización del poder público para favorecer los intereses de la Minera San Rafael, reafirmando a la vez la idea de que toda inversión, pero además, toda inversión extranjera directa, contribuye al desarrollo y por tanto tiene beneficios para el país.

En este sentido quedó claro que en casos como este, en los cuales el capital de las empresas transnacionales es considerable y el sistema político se ha mercantilizado, la inversión extranjera directa puede llegar a tener consecuencias sociales nefastas, pues para llevar a cabo sus proyectos las grandes transnacionales mineras u otras similares interponen una serie de estrategias que alteran el contexto económico, político y social en el que se insertan por su capacidad como actores externos de influir en la toma de decisiones comunitarias directamente o por medio de los gobiernos del país de origen de las empresas. En el caso de El Escobal, hubo incluso una exhortativa de la embajada de Estados Unidos en Guatemala apremiando a la Corte de Constitucionalidad para que fallara al respecto.

Asimismo, cuestiones como el ofrecimiento por parte de las empresas de proyectos municipales en las áreas de la salud, la educación o el deporte, así como el traslado de regalías “extraordinarias” al Estado o directamente a las alcaldías contribuyen a que los gobernantes cierren filas en contra de los pobladores que procuran la preservación de los recursos naturales, a quienes llegan a considerar enemigos del desarrollo y la inversión, creando un contexto político que dadas las relaciones de poder y la desigualdad económica y social existentes, vulnera, como en el caso del proyecto minero El Escobal, el derecho que los pobladores tienen de opinar sobre los riesgos de este tipo de proyectos.

Como ocurre en San Rafael Las Flores, este tipo de conflictos se pueden extender a lo largo del tiempo de vida de los proyectos por medio de acciones legales y políticas que representan costos para el Estado, pero especialmente para los pobladores que con sus escasos recursos económicos se ven obligados a recurrir a acciones legales que se resuelven extemporáneamente. En este sentido el caso de El Escobal es paradigmático pues el 3 de septiembre de 2018, cinco años después de que la empresa recibiera la licencia de explotación, la Corte de Constitucionalidad emitió una resolución en la cual falló en contra del Ministerio de Energía y Minas y a favor de realizar la consulta comunitaria.

Después de varios años de operación de la mina, la resolución restituyó el derecho del pueblo indígena Xinca a opinar sobre el proyecto, ordenando un proceso de preconsulta² que se inició tardíamente, en mayo de 2021, y en el que están participando en similares condiciones quienes en principio violentaron esos derechos: el MEM y la empresa minera. Teniendo en cuenta las condiciones institucionales y políticas creadas alrededor de las inversiones transnacionales en el país, la empresa tiene ahora la posibilidad de influir con sus recursos económicos y políticos en el resultado de la consulta.

Al respecto, en 2021 distintas organizaciones latinoamericanas se pronunciaron respecto al atentado con arma de fuego sufrido el 16 de enero por Julio David González Arango, miembro de la Resistencia Pacífica de Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa en contra del proyecto minero Escobal, así como en contra de las amenazas recibidas por otros dos miembros de la organización. También hicieron referencia a las denuncias del Parlamento Xinka, quien entre otras cosas señaló que Pan American Silver continuaba realizando actividades en la mina y haciendo actividades comunitarias que generan condiciones para

² En la sentencia la CC definió los pasos a seguir para llevar a cabo la consulta, creando una etapa de preconsulta, según la cual representantes municipales, de las poblaciones indígenas, del Pueblo Xinca, de las diferentes instituciones involucradas en el proceso, de la empresa minera y de la USAC, tendrían que dialogar y definir la metodología para llevar a cabo la consulta comunitaria.

la coacción y violentan la condición de que la consulta debe de ser libre e informada. Indicaron que el Parlamento Xinka ha denunciado reiteradamente las acciones del grupo que se autodenomina “Resistencia Organizada de Casillas” que actúa en contra de la resistencia al proyecto minero y que “se han dedicado a intentar socavar el liderazgo Xinka en la zona, fomentar mayor división y generar un ambiente de inseguridad” (Otros Mundos AC, 28 de enero 2021). El grupo, además, está liderado por un exguardia de la empresa minera y saben que tanto éste, como los representantes de la empresa y del MEN se han reunido con los integrantes del mismo.

Lo cierto es que en las condiciones institucionales y político-sociales del país, los poderes fácticos tienen la capacidad de aliarse para transgredir institucionalmente los procedimientos y hacer que opere un proyecto minero, contribuyendo al conflicto social, haciendo imposible que se dé marcha atrás en el curso de los acontecimientos y concretando en el largo plazo la exclusión de los pueblos indígenas de la toma de decisiones sobre el medio ambiente en sus territorios.

Aunque éstos son solo algunos ejemplos de la conflictividad social que están generando los proyectos mineros, en esta actividad y otras que producen o hacen uso de los recursos naturales, hay otros proyectos que por sus características generan inconformidad y conflictividad. Entre éstos se encuentran los proyectos Mineros Fénix, Niquegua Montufar, Chichipate y Nabej de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN), subsidiaria desde octubre de 2011 de la empresa suiza, con capital ruso, Solway Investment Group, cuando finalizó su compra a la canadiense HudBay Minerals.

La CGN, antes Exmigua, tiene una larga lista de acusaciones, pues su presencia ha incluido el desalojo violento por parte de la Policía Nacional y el Ejército de Guatemala de tierras que son reclamadas como propias por los campesinos. Entre esas acusaciones se incluyen la demanda contra Hudbay

en Canadá por el asesinato de Adolfo Ich Chaman, defensor maya Q'eqchí, cometido por los guardias de la CGN en el contexto de una manifestación en contra de la minera que se realizó el 27 de septiembre de 2009 en El Estor, Izabal. Asimismo, 11 mujeres entablaron una demanda en contra de Hudbay a quien responsabilizan por las violaciones sexuales de las que fueron víctimas el 17 de enero de 2007 por parte del contingente armado que ejecutó el desalojo y en el cual habían guardias de la CGN, miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) y del Ejército de Guatemala.

Los pobladores de Izabal también acusan a la Compañía Procesadora de Níquel de Izabal, S.A. (PRONICO), creada por Solway en 2013 para administrar la Planta de procesamiento del níquel extraído de sus minas, por la contaminación del Lago de Izabal. La Gremial de Pescadores Artesanales del municipio de El Estor Izabal, presentó el 17 de mayo de 2017 una denuncia ante el Ministerio Público del Departamento, responsabilizando a PRONICO de evacuar sus desechos tóxicos en los afluentes de los ríos que desembocan en el Lago de Izabal, el más grande del país. La contaminación del lago con metales pesados como el níquel, fue probada por los pescadores que ante los resultados negativos de los análisis realizados en conjunto por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y la Universidad de San Carlos, optaron por enviar las muestras del agua a Alemania en donde concluyeron que de seguir a ese ritmo, la contaminación terminaría por amenazar la fauna existente, incluidos los peces que sustentan el trabajo y la vida de los pobladores (Prensa Comunitaria, 5 de diciembre de 2018).

Como ocurrió con la mina de El Escobal, en 2019 la CC suspendió las operaciones de la Extracción Minera Fénix, ubicada en el municipio de El Estor, Izabal, y en su resolución del 19 de junio de 2020, ordenó al MEM: la reducción del área del proyecto de 247.9978 km² que fueron autorizados a los 6.29 km² que corresponden al estudio de impacto ambiental presentado por la empresa; realizar el proceso de preconsulta contemplado en el Convenio 169 en el lapso de 18 meses y mantener suspendida la explotación minera.

Sin embargo, en octubre de 2021 el conflicto en torno a la minera se intensificó, pues los pobladores en resistencia, se manifestaron durante varios días denunciando que la empresa había desatendido la disposición de la CC y estaba operando ilegalmente la explotación. Integrantes de las comunidades indígenas bloquearon por varios días la carretera que conduce hacia El Estor con el propósito de impedir el paso a las góndolas y camiones de la CGN. Como en otros casos, las acciones de desalojo de la PNC terminaron en enfrentamientos con los manifestantes, y sirvieron al gobierno de Alejandro Giammattei para militarizar el municipio, imponiendo el estado de sitio, acción por medio de la cual se logra controlar el territorio y desarticular las acciones de resistencia que han mantenido los pobladores. En este sentido distintas organizaciones señalaron que se generó una situación de persecución de los dirigentes comunitarios y de las organizaciones gremiales, contraviniendo todo precepto de reconocimiento de los pueblos originarios que luchan en defensa del territorio (Gutiérrez, C., 10 de noviembre de 2021).

El estado de sitio bloquea además el proceso de consulta comunitaria, por cuanto los actores con poder en el conflicto (el gobierno, el MEM y la CGN), favorecen la continuidad del proyecto minero y se benefician directamente de la militarización por medio de la represión, influyendo además de distintas formas sobre el proceso político que se ha generado en torno al conflicto y la preconsulta.

Por supuesto que el despojo de la tierra y de los medios de vida, así como la amenaza de contaminación de las aguas de los ríos y de los lagos, tanto como el asedio policíaco y militar, justificado legalmente, provoca la reacción de los pobladores que ven a las empresas transnacionales como actores que manejan un poder extraterritorial con recursos económicos para influir también en las decisiones judiciales. Esas condiciones facilitan la criminalización de la protesta, de los defensores del territorio y de los derechos humanos, mientras se dificulta para éstos el enjuiciamiento de

quienes atentan contra la vida, los recursos naturales, la propiedad privada o comunal y en contra de los derechos políticos de los pueblos.

La conflictividad entonces no tiene únicamente como causa la violación de la legislación por parte de las instituciones del Estado, las empresas o los pobladores. La conflictividad se relaciona también con la naturaleza de la legislación, con la discriminación económica, social, étnica y política, como especificidad del desarrollo capitalista nacional, y por supuesto con las asimetrías existentes para el acceso a la justicia presentes en ese entorno nacional de desigualdad. Por eso también en algunos casos, los pobladores han preferido o debido presentar sus querrelas en los tribunales del país de origen de las transnacionales o en las cortes internacionales.

Más allá de estas particularidades, está claro que la conflictividad social es el resultado natural de las relaciones sociales de producción y de poder que se configuran alrededor del capital transnacional y que en el caso de las actividades extractivas intensifican los procesos históricos de despojo de los recursos naturales que han servido históricamente a las comunidades como la tierra, el agua, la flora, la fauna, y en general, todas las riquezas naturales que contribuyen a mantener los ecosistemas y la vida de la población.

2.3.5 Crece la IED en el Sector Manufacturero: más Empleo con Incentivos Fiscales y Bajos Salarios

Como se muestra en el Cuadro 1, la IED en el sector manufacturero ha mantenido una importante presencia en el total de este tipo de inversiones. En 2020 el monto de la inversión extranjera en la industria manufacturera representó el 23.9% del total. Entre las inversiones más importantes en esta área están las correspondientes a la maquila textil, el rubro de alimentos y bebidas, la industria farmacéutica y otras. Entre éstas ha sobresalido en las últimas décadas el sector de **vestuario y textiles** que genera el 8.9% del

PIB y en donde el 46% de las plazas laborales están ocupadas por mujeres. A su vez, dentro de este sector tiene particular importancia la maquila textil que se desempeña principalmente con inversiones que provienen de Corea. Una inversión importante, anunciada en febrero de 2019, corresponde precisamente a la empresa coreana Sae-ATrading Co. Ltd quien destinará US\$ 400.0 millones a la construcción en el país de un complejo industrial para la producción de hilados de poliéster.

La industria textil, pero especialmente las maquiladoras se han desarrollado en Guatemala a partir de la creación de incentivos fiscales, los cuales se extendieron en los últimos años con la aprobación del Decreto 19-2016, Ley Emergente para la Conservación del Empleo, por medio de la cual se mantienen los incentivos contenidos en el Decreto 29-89, Ley de Fomento a la Actividad Exportadora y de Maquila, así como los contenidos en el Decreto 65-89, Ley de Zonas Francas. Con estas modificaciones se exonera a las maquilas y a las exportaciones del pago de Impuesto Sobre la Renta (ISR) por 10 años más y se les exime de pagar temporalmente derechos arancelarios e impuestos a la importación, incluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La nueva legislación extendió estos beneficios a las personas individuales o jurídicas que prestan servicios vinculados con las tecnologías de la información y comunicación a las personas no residentes en el país, con el fin de atraer más inversiones de los BPO al país. Por otra parte, el Decreto 19-2016 entre las reformas a la Ley de Zonas Francas aumentó de 16 a 42 las actividades que no pueden acceder a los beneficios contenidos en la ley, prohibiendo realizar en una zona franca la producción o comercialización de medicamentos, cosméticos, pinturas, materiales de construcción, joyas y piedras preciosas, juguetes, cigarrillos y derivados del tabaco, así como servicios de telefonía móvil, fija y satelital, entre otros (Congreso de la República, 2016).

Con esas disposiciones se restringió a la vez la posibilidad que el Decreto 29-89 había dejado para que otro tipo de empresas se inscribieran en el régimen y extendió esos beneficios a las grandes corporaciones transnacionales, pues con las modificaciones realizadas anteriormente, contenidas en el Decreto 38-2004, se eliminó el requisito de que la producción o ensamble de bienes realizado por las maquilas bajo el régimen de Admisión Temporal incluyera al menos un 51% de su valor monetario en mercancías extranjeras destinadas a ser reexportadas. También se anuló la disposición de que las empresas estaban obligadas a exportar los bienes fuera del área centroamericana para gozar de la exoneración del ISR. De tal modo que en 2015 se encontraban adscritas al régimen, empresas como Kellogg's de Centroamérica, Colgate Palmolive S.A, Montana Exploradora, Minera San Rafael, Compañía Guatemalteca de Níquel, Protector & Gamble, Henkel, La Luz S.A., el Grupo Unipharm, Kerns, Nestlé y otras.

En 2021, aprovechando la crisis económica creada por la pandemia del COVID-19, nuevamente se modificó el Artículo 41 de la Ley de Zonas Francas para otorgar beneficios fiscales a varias de las actividades que habían sido excluidas de estos en 2016. La reforma incluye una disposición según la cual se prohíbe a las personas individuales y jurídicas, cuyas actividades ya se encuentran gravadas, migrar o acogerse al régimen y se instruye a la SAT para que emita dictamen técnico respecto a que se está realizando una nueva inversión y no representa un traslado de actividades afectas al régimen, sin embargo, dadas las dificultades para que se cumpla con la debida fiscalización, la modificación podría generar condiciones para que las empresas que no deberían recibir los beneficios fiscales dispuestos en esta ley se inscriban en el régimen de zonas francas.

Al respecto cabe señalar que La Ley de Zonas Francas, el Decreto 29-89 y las reformas contenidas en el Decreto 38-2004, incidieron durante algunos años en el aumento del gasto tributario por la vía de exoneración de

impuestos, y las reformas contenidas en el Decreto 19-2016, ocasionaron el efecto contrario, restringiendo el tipo de empresas con derecho a los incentivos contenidos hasta entonces en el Decreto 29-89 y el Decreto 65-89, de tal modo que la intención de atraer inversión extranjera directa por esa vía significó, como se esperaba, un aumento en el número de empleos en la maquila textil y las otras empresas, tanto como un importante sacrificio tributario que junto a otros factores afectaron la disponibilidad de recursos públicos necesarios para hacer efectiva la inversión social en salud, educación, vivienda y justicia.

Cuadro 2.

Guatemala: Evolución del gasto tributario ocasionado por los beneficios fiscales contenidos en los Decretos 29-89 y 65-89, 2002-2020

(En millones de dólares)

Concepto	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013
Decreto 29-89	3,086.9	5,284.0	901.9	1,181.7	1,522.2	1,879.3	1,839.4
Decreto 65-89	926.2	1,329.9	187.5	362.8	261.5	348.0	361.5
Sub total	4,013.1	6,613.9	1,089.4	1,544.6	1,783.7	2,227.3	2,201.0
Gasto tributario total	22,677.5	34,019.5	18,380.4	21,138.0	25,009.8	27,170.3	11,762.2

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Decreto 29-89	1,938.0	1,710.9	965.5	732.3	905.37	752.47	855.66
Decreto 65-89	307.0	319.5	152.8	95.5	137.27	92.85	119.80
Sub total	2,245.0	2,030.4	1,118.2	827.7	1,042.6	845.3	975.5
Gasto tributario total	12,470.1	12,891.1	12,116.9	13,058.5	14,238.50	15,131.90	16,170.22

Fuente: IIES, con información de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

En el año 2005 las empresas beneficiarias de los Decretos 29-89 y 65-89 fueron eximidas del pago de unos Q. 6,613.0 millones en concepto de beneficios fiscales (Superintendencia de Administración Tributaria, 2021), sin embargo como en ese año llegó a su fin el Acuerdo Multifibras de la OMC que protegía a la maquila textil, esta actividad experimentó un reacomodo

que se manifestó en la caída del número de empresas, lo cual repercutió a su vez en la contracción del gasto tributario correspondiente a los incentivos otorgados por ambos decretos, de tal modo que en 2009, el gasto tributario por este concepto se estimó en Q. 1,089.4 millones (ver Cuadro 2). No obstante esas modificaciones, el gasto tributario global correspondiente al período 2009-2020, se estimó en la significativa suma de Q. 17,930.7 millones (ver Gráfica 7).

Gráfica 7.

Guatemala: Evolución del gasto tributario ocasionado por los beneficios fiscales contenidos en los Decretos 29-89 y 65-89 del Congreso de la República, 2002-2020 (En millones de quetzales)



Fuente: IIES con información de la SAT.

Cuestiones como el término del llamado Acuerdo Multifibras (2005), así como los ajustes en los incentivos fiscales obtenidos por quienes se dedican a actividades exportadoras y de maquila, fueron también subsanados imponiendo salarios diferentes para quienes se emplean en las mismas, de tal modo que desde 2007 el salario mínimo establecido para la actividad exportadora y la maquila regulada por el Decreto 29-89 es menor al pagado en el resto de actividades económicas. Actualmente (2020) el salario mínimo nominal mensual pagado en la maquila, es menor en Q. 243.33 al establecido

para el resto de actividades económicas no agrícolas y ha experimentado los últimos años una pérdida importante de su valor adquisitivo: el salario mínimo pagado en las actividades exportadoras y la maquila que en diciembre de 2008 cubría el 40.4% de las Canasta Básica Vital (CBV), en diciembre de 2020 alcanzaba para cubrir el 37.4% de la misma.

En ese caso, es evidente que no hay argumentos económicos relacionados con la productividad que sustenten la existencia de un salario mínimo diferenciado. Las consideraciones que se hacen se relacionan más con la posibilidad de atraer inversiones, con exceso de personas jóvenes dispuestas a trabajar y con la rentabilidad que es más atractiva para las empresas. Porque por supuesto, ésta no está sujeta al escrutinio público ni se considera cuando se discuten los salarios mínimos en la Comisión Nacional del Salario.

En general, la atracción de inversión extranjera directa al país ha estado ordinariamente sujeta a intereses que procuran la exención de impuestos y la creación de empleo a partir del pago de salarios bajos, lo cual repercute en las condiciones de vida de los trabajadores, y por tanto, en los indicadores de pobreza y pobreza extrema.

Por otra parte, entre la inversión extranjera en el rubro de **Alimentos y Bebidas**, sobresalen en los últimos años la presencia y el aumento de las inversiones mexicanas en el país con empresas como Lala, el Grupo Gruma que produce la marca Maseca, el Grupo Herdez y el Grupo Bimbo, entre otras. En 2017 Lala anunció la construcción de otra planta en el país, en la cual invirtió US\$ 30 millones de dólares. Por su parte Gruma invirtió US\$ 47.0 millones (2017-2019) en ampliar su planta de harina de maíz en Guatemala y cerró su producción desde El Salvador. Además, el Grupo Bimbo amplió su planta de producción en el Departamento de Chimaltenango con una línea de galletas en la cual invirtió US\$ 3.0 millones en 2010. Asimismo, el

Grupo Herdez llegó al país en 2012, como parte de su interés en el mercado centroamericano en el cual se propuso instalar inicialmente 11 plantas, siete centros de distribución y siete barcos atuneros.

Por su parte, la confitera colombiana Colombina, presente en el país desde 2001, cuando se asoció con el Grupo Pantaleón Concepción para operar la planta CAPSA, adquirió en 2017 la totalidad de las acciones de ésta, fortaleciendo sus operaciones en Centroamérica. En 2009 también llegó al país la productora colombiana de alimentos para animales, Premex, que construyó una planta en el país desde donde exporta hacia el mercado centroamericano.

Entre las inversiones en la industria manufacturera, sobresale también la realizada por la firma suiza Sika, quien en 2018 abrió su primera planta de producción de materiales para la construcción, con una inversión Q. 40.0 millones. Asimismo, entre 2013 y 2020 la empresa alemana Bayer se propuso hacer una inversión de US\$ 28.0 millones en Guatemala, con el propósito de mejorar su infraestructura para fortalecer su producción de medicinas sin prescripción e insumos para la agricultura.

En 2020 PepsiCo también hizo una inversión importante para construir un nuevo centro de distribución en Villa Nueva, valorado en US\$70 millones. Asimismo, Nestlé empezó la construcción de un nuevo centro de distribución en Villa Nueva por un valor de Q. 85.0 millones.

3. Los Derechos Laborales y la Organización Sindical también son Vulnerables

Otra de las cuestiones relacionadas con el poder que adquieren las empresas transnacionales en un Estado con altos índices de corrupción y de desigualdad económica y política como Guatemala, son las escasas posibilidades que tienen

los trabajadores de organizarse para defender sus derechos laborales. Lejos de respetar las leyes laborales del país, algunas empresas transnacionales suelen aprovechar la impunidad existente. En el caso de la maquila textil por ejemplo, han sido múltiples las acusaciones sobre abusos denunciados por las trabajadoras, relacionados con las jornadas extensas, inexistencia de prestaciones laborales, inestabilidad laboral, así como maltrato verbal y físico.

Otro hecho observable en torno al poder que llegan a tener las transnacionales en el país, es la obstaculización de la libre sindicalización. De hecho la flexibilidad laboral y productiva sin contrato o con sus contrataciones cortas, bajos salarios e inseguridad social, se prestan para los constantes cambios de personal y para impedir la organización laboral. En la industria manufacturera está el caso reciente de la panificadora Bimbo que en 2016 inició una serie de despidos al enterarse de la intención de un grupo de trabajadores de crear Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de Bimbo de Centroamérica (SITRABIMBO). Bimbo empezó por quienes tomaron la iniciativa y llegó a despedir en los siguientes dos años a unos 500 trabajadores, asimismo desobedeció las órdenes de los tribunales de trabajo al negarse a reinstalar a los afectados, y en general, tomó medidas represivas oponiéndose a la conformación del sindicato y aunque éste quedó formalmente constituido en noviembre de 2018, la empresa continuó negándose a cumplir con las resoluciones judiciales a favor de los trabajadores (Rel UITA, 2018).

Para concluir, puede inferirse que en un Estado en el que existen altos niveles de desigualdad, la impunidad respecto al incumplimiento de las leyes laborales se reproduce con la contribución de los poderes fácticos, entre los cuales también figuran las empresas transnacionales, cuyos intereses son además respaldados por una institucionalidad pública que formula leyes cuyo cumplimiento entra también en el círculo vicioso de la desigualdad. En un contexto como el nuestro los empresarios y funcionarios públicos suelen reclamar certeza jurídica, pero critican los fallos judiciales cuando favorecen

a los pobladores, como ha ocurrido en varias ocasiones. Recientemente por ejemplo, en el contexto del enfrentamiento del presidente de la República, Jimmy Morales, con la Corte de Constitucionalidad (CC), el mandatario manifestó su insatisfacción por el fallo emitido a favor de los pobladores en el caso de la Minera San Rafael, para que el gobierno, junto con la empresa y el pueblo Xinca organice la consulta comunitaria que el Ministerio de Energía y Minas evitó en su momento. Morales, interpretó esa decisión como un acto de los magistrados en contra del gobierno y de las empresas de capital norteamericano (Gamarro U. 2019).

El derecho restituido por la CC a los pobladores ni siquiera fue considerado, poniendo de manifiesto, como ha ocurrido en varias ocasiones, que en cuestiones de inversión extranjera, el poder Ejecutivo representa sólo al capital extranjero. Estas declaraciones fueron expresadas después de un largo proceso judicial en el cual se llegó a poner en duda la existencia del pueblo Xinca, aludiendo a la inexistencia de estadísticas, y ahora implica la realización de una consulta en la que debido a las maniobras gubernamentales que evitaron que ésta se realizara en un momento previo a la ejecución del proyecto, están interviniendo en el proceso la empresa minera y sus proveedores.

4. Procedencia de la Inversión Extranjera Directa en los años recientes

Para finalizar esta caracterización de la IED en Guatemala, conviene hacer una descripción de las variaciones que se han dado en los últimos años respecto al origen de la misma. Históricamente, los mayores montos de inversión extranjera han sido realizados por **empresas estadounidenses**, pero la participación de estos capitales en el total de la IED va disminuyendo paulatinamente a medida que se diversifican las actividades económicas y que se avanza en el proceso de globalización, de tal modo que entre el período 2005-2020, como consecuencia también de la caída de las inversiones

mineras, fluctuó la participación del capital estadounidense en los flujos correspondientes. Se observó un mayor decrecimiento entre 2011 y 2013 y un aumento en los años posteriores, hasta 2020, no obstante las dificultades asociadas a la pandemia del COVID-19. En cuanto a la participación de **las inversiones canadienses** en Guatemala, se observa que ésta aumentó en la década pasada debido principalmente a las inversiones mineras, sin embargo éstas cayeron en 2013, cuando se terminó la construcción de la mina El Escobal y ésta empezó operaciones. Además, la conflictividad social relacionada con los proyectos mineros canadienses mermaron ese tipo de inversiones en el país.

Lo mismo ocurrió con **la inversión española**, cuya participación en la IED total cayó tras el crecimiento observado en la década pasada cuando llegaron al país grandes empresas como Telefónica, Iberdrola y Unión Fenosa. Al contrario, **la participación colombiana** en el flujo total de inversión extranjera aumentó a partir del último quinquenio de la década pasada como resultado de las inversiones que se realizaron en energía eléctrica y el sector financiero por medio de Empresas Públicas de Medellín, Empresa de Energía de Bogotá S.A., el Grupo Aval y Bancolombia. Asimismo, las inversiones de **empresas mexicanas**, que desde hace tiempo han tenido una participación importante en la inversión extranjera que ha llegado al país, se mantuvieron fluctuantes durante el período 2005-2020, incrementando su participación en el total de la misma durante los últimos años, como resultado de las inversiones en el comercio y la industria manufacturera, principalmente (ver Cuadro 3).

En general, respecto al origen de la IED en los últimos años, se observan variaciones relacionadas con el proceso de globalización que ha contribuido a la diversificación productiva y favorecido el aumento del número de países y empresas que invierten en el país. Así mientras las empresas estadounidenses, canadienses y españolas redujeron su participación en el total de la IED en el transcurso del período 2005-2018, aumentaron las

inversiones de las empresas latinoamericanas, especialmente las provenientes de Colombia y México, así como de un número importante de otros países latinoamericanos, europeos y asiáticos (ver Cuadro 3).

Cuadro 3.

Guatemala: entradas de Inversión Extranjera Directa por país de origen, 2005-2020 (En porcentajes)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estados Unidos	37.7	33.5	43.8	30.4	25.2	42.6	12.4	18.3
Canadá	0.0	0.0	3.4	7.1	12.4	14.2	29.8	23.3
Alemania	11.3	0.0	0.3	1.6	0.9	2.6	3.0	2.3
España	11.0	9.6	5.7	8.7	10.7	6.2	0.2	3.9
Corea del Sur	8.4	7.7	1.8	0.5	3.8	7.8	3.7	2.8
México	5.2	14.0	10.2	10.1	8.3	12.0	7.9	7.7
Inglaterra	0.0	0.0	8.4	8.7	9.7	-3.1	11.8	5.9
Colombia	0.0	0.0	0.4	2.0	3.5	2.7	15.1	3.9
Rusia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	10.8
Suiza	0.0	0.0	1.8	2.9	1.0	5.3	0.4	2.3
Otros	26.4	35.2	24.2	28.0	24.5	9.7	14.5	18.8
Total	100.0							
País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estados Unidos	14.0	25.8	29.1	25.4	23.2	29.8	24.2	21.3
Canadá	18.7	0.3	1.2	-1.4	-3.9	-1.8	-2.7	-2.1
Alemania	2.6	-0.5	3.6	2.6	4.0	2.6	0.5	0.1
España	1.1	4.7	0.9	-1.5	6.8	3.0	1.0	1.2
Corea del Sur	7.0	4.4	3.1	-2.4	7.6	4.0	2.7	2.0
México	15.6	12.6	9.0	17.2	17.9	10.4	11.0	6.2
Inglaterra	-5.9	3	2.2	3.2	3.9	-1.2	1.9	-0.8
Colombia	13.1	11.2	10.5	10.5	20.7	15.7	17.9	21.1
Rusia	13.1	-0.3	2.0	3.4	1.2	-6.5	12.9	8.2
Suiza	2.2	0.9	1.2	3.1	-1.0	4.3	-5.5	2.6
Otros	18.5	37.9	37.2	39.9	19.6	39.7	35.2	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: IIES con información del BANGUAT.

5. Reflexión Final

Si bien es cierto que la IED es necesaria desde el punto de vista macroeconómico por cuanto implica el aumento de la producción nacional, del empleo, la transferencia de tecnología y, por tanto, de los ingresos tributarios; la inversión realizada por las grandes empresas transnacionales tiene impactos negativos relacionados con el poder económico y político que se deriva de la concentración de grandes capitales y de la presión que pueden ejercer los gobiernos de los países de origen sobre las instituciones nacionales debilitadas, vulnerables a los intereses externos.

En Guatemala, en donde existe un contexto institucional permeado por la corrupción, cooptado por intereses económicos particulares, con grandes brechas de desigualdad, la IED adquiere, además, sus propias características, es decir, se adapta a las condiciones económicas, sociales y políticas particulares existentes. No solamente porque el fin de la política específica es, sin más, atraer inversión en las condiciones que convengan a las empresas (mercado, bajos costos de las materias primas, bajos salarios, etc.), sino porque esa realidad social se constituye en un elemento más de la estrategia empresarial. Lo que ha ocurrido con los proyectos mineros y de energía eléctrica, ejecutados o en ejecución, da la pauta del tipo de respuesta institucional y el tipo de intervención de las empresas transnacionales en el territorio, que actúan también como actores políticos usando el poder económico para conseguir sus fines empresariales. Las grandes transnacionales mineras, las que generan o distribuyen energía eléctrica y otras se han implicado de distinta manera también en la conflictividad, en la represión y criminalización, tal es el caso de GoldCorp, Thaeo Resources, Ecoener Hidralia, las transnacionales propietarias en su momento de la CGN y ENERGUATE.

La explotación laboral con bajos salarios y sin prestaciones ni organización sindical también se reproduce de diversas maneras en la manufactura, el comercio y los servicios por medio de muchas empresas nacionales, pero también transnacionales. En otras palabras, si la oferta del país es libre mercado con bajos salarios, el resultado no puede ser otro que un mayor excedente de explotación.

En ese sentido, la oferta nacional al capital extranjero tendría que limitarse en función de los objetivos a largo plazo del país. Un plan de país debería entonces plantear seriamente qué recursos, qué bienes y servicios conviene dejar en manos del capital privado y cuáles resguardar como patrimonio de la nación para las próximas generaciones. ¿Deben de ser los recursos no renovables objeto de explotación en las condiciones actuales y quedar en poder del capital transnacional?; ¿qué medidas se tomarán para transparentar las acciones de las instituciones que otorgan licencias mineras y ambientales?; ¿más allá de lo establecido en la legislación nacional e internacional, qué medidas se instituirán para salvaguardar los derechos humanos y económicos de las personas frente al poder del capital extranjero transnacional?; ¿en las condiciones de desigualdad y pobreza actuales qué transformaciones se impulsaran para acabar con los monopolios transnacionales que prestan los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones?

En fin, en un país con grandes brechas de desigualdad no basta con realizar inversiones, se debe primero definir qué tipo de inversiones contribuirán a mejorar la vida de ésta y la siguiente generación, garantizando el empleo, pero también la vida de las personas por sobre los intereses económico-empresariales. Es preciso entonces un cambio de paradigma.

6. Bibliografía

- Base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPALSTAT – (2021), Indicadores económicos, sector externo, Balanza de pagos. Recuperado de <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=119&idIndicador=2050&idioma=e>
- Base de datos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTADSTAT - (2021). Entradas, salidas y stock de Inversión Extranjera Directa. Recuperado de <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL - (2021), La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Recuperado de [La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2021 | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](https://repositorio.cepal.org/publicaciones/la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina-y-el-caribe-2021)
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica (2018), Impacto de la conflictividad social en las operaciones de ENERGUATE. Recuperado de <https://www.prensacomunitaria.org/2021/07/trecca-sigue-construyendo-y-criminalizando-no-quiero-ser-una-victima-mas-de-las-defensoras-de-la-tierra/>.
- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD - (2018), Informe sobre las inversiones en el mundo 2018. Naciones Unidas. Recuperado de https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2018_overview_es.pdf

Congreso de la República (25 de febrero de 2016). Decreto 19-2016, Ley Emergente para la Conservación del Empleo. Diario de Centroamérica, No. 29 Tomo CCCIV, 30 de marzo de 2016, 1-7. Recuperado de https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Mineco/decreto_19-2016.pdf

Gamarro U. (2 de abril de 2019). Así justifica el gobierno la caída del 11% de la inversión extranjera en 2018. Prensa Libre. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/economia/asi-justifica-el-gobierno-la-caida-del-11-en-la-inversion-extranjera-en-2018/>

Gutiérrez, C. (10 de noviembre de 2021). ASP señala que el estado de sitio en El Estor desarticula la organización comunitaria. El Periódico. Recuperado de ASP señala que estado de sitio en El Estor desarticula la organización comunitaria | elPeriódico de Guatemala (elperiodico.com.gt)

Instituto Nacional de Estadística, Sección de Estadísticas (2021), en estadísticas por tema, canasta básica alimentaria y ampliada. Recuperado de: <https://www.ine.gob.gt/ine/canasta-basica-alimentaria/>

Observatorio de la Conflictividad (2017). Diagnóstico exprés de la conflictividad en Guatemala. Recuperado de <http://observatorio.org.gt/home/2017/11/27/diagnostico-expres-de-la-conflictividad-en-guatemala/>

Otros Mundos AC Chiapas (28 de enero de 2021). Guatemala: 195 organizaciones denuncian los últimos ataques contra miembros de la Resistencia Pacífica a la mina de Escobal. Recuperado de <https://otrosmundoschiapas.org/guatemala-195-organizaciones-denuncian-los-ultimos-ataques-contra-miembros-de-la-resistencia-pacifica-a-la-mina-de-escobal>

Pérez R. (7 de julio de 2021). "TRECESA sigue construyendo y criminalizando: no quiero ser una víctima más de las defensoras de la tierra". Prensa Comunitaria. Recuperado de <https://www.prensacomunitaria.org/2021/07/trecsa-sigue-construyendo-y-criminalizando-no-quiero-ser-una-victima-mas-de-las-defensoras-de-la-tierra/>

Prensa Comunitaria (5 de diciembre de 2018), Despojo, criminalización y periodismo comunitario en Guatemala: entrevista a Carlos Ernesto Choc. Recuperado de <http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Despojo-criminalizacion-y-periodismo-comunitario-en-Guatemala-entrevista-a-Carlos-Ernesto-Choc>

Superintendencia de Administración Tributaria (2017). Gasto tributario. Recuperado de la página de la SAT en 2017.

**Planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica
(Un análisis desde Guatemala)**

*Jorge Murga Armas**

Introducción

Mientras la prosperidad de El Salvador, Guatemala y Honduras se convierte en una utopía, y los planes de expansión comercial de Estados Unidos terminan en fiasco, como en el caso del famoso proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), nuevos planes comerciales regionales promovidos por organismos financieros internacionales buscan consolidar la expansión comercial de Estados Unidos en la región: Un tratado de libre comercio entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras, llamado Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica, un plan regional desde Puebla, México hasta Panamá, posteriormente ampliado a Colombia y denominado Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica o Proyecto Mesoamérica, un tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, son los principales tratados y planes comerciales regionales materializados en la primera década del siglo XXI para consolidar los objetivos expansionistas de Estados Unidos en América Latina.

Pero el enfoque económico centrado en la panacea neoliberal de las empresas salvadoras de las sociedades no ha favorecido a las naciones centroamericanas: aunque los planes y tratados comerciales incluyen componentes de desarrollo económico y social, y aunque su consolidación debería beneficiar en teoría a los países que los firman, las realidades sociales

* Doctor en Antropología y Sociología de lo político (Universidad de París 8). Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

de El Salvador, Guatemala y Honduras muestran lo contrario: El aumento de la pobreza y la desigualdad, el incremento de la delincuencia y la violencia, la mayor inseguridad, en definitiva, las menores posibilidades de desarrollo social y económico de los pueblos centroamericanos, contrastan con el enriquecimiento desmedido del gran capital privado nacional y multinacional que, al contrario de lo que se exalta, incrementa la pobreza de cientos de miles de centroamericanos que optan por el “sueño americano” y emprenden el duro y peligroso camino de la migración a Estados Unidos.

Para hacernos una idea de lo que queremos decir, veamos cómo todos estos planes y tratados comerciales regionales consolidan el modelo económico y político neoliberal que, al tiempo que favorece al capital transnacional, afianza los objetivos geoestratégicos de Estados Unidos en las Américas.

1. Consolidación del modelo neoliberal

Si bien es cierto que el Consenso de Washington estableció los preceptos económicos y políticos del modelo neoliberal a principios de los años 90, también es cierto que en Centroamérica este modelo se consolidó a principios del siglo XXI con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) y el Plan Puebla Panamá (PPP).

En efecto, con el DR-CAFTA, firmado después del Tratado de Libre Comercio entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras, que inaugura el uso de la denominación tecno-estratégica regional Triángulo Norte de Centroamérica, las grandes empresas obtienen todas las garantías posibles para sus negocios y el Estado queda relegado al nivel de “gestor” de buenas inversiones. Así, con el argumento de que es necesario “atraer inversiones productivas” al país, lo que en el lenguaje del libre comercio significa que

no se deben poner “obstáculos” a los inversionistas, y con la explicación de que es igualmente imperativo promover la libre competencia y el libre mercado, es decir, la eliminación de cualquier tipo de barreras comerciales a los empresarios, el Estado queda reducido a una especie de oficina de promoción de inversiones. De hecho, ante los compromisos asumidos con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras no pueden ni deben intervenir en los asuntos de los grandes empresarios nacionales y extranjeros, ni establecer los más elementales mecanismos de protección de sus economías. Los tres países, por tanto, quedan a merced de las grandes empresas nacionales y transnacionales sin que sus beneficios puedan garantizar un futuro prometedor para sus habitantes.

El PPP, al tiempo que propone la liberalización de los recursos naturales y las tierras agrícolas, la apropiación o gestión privada de la biodiversidad, la explotación del turismo por el sector privado, la facilitación del comercio, la interconexión energética y la integración de las telecomunicaciones, promueve un modelo de “integración regional” con fines comerciales que pone el territorio y los recursos naturales y humanos de la región a disposición de la inversión privada, y prepara las condiciones físicas necesarias (carreteras, puertos, aeropuertos, aduanas) para el avance y la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas. La Declaración conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla del 15 de junio de 2001 es explícita:

“Renovar nuestro compromiso para avanzar en la materialización de un mayor intercambio comercial no discriminatorio de bienes y servicios entre los países mesoamericanos mediante la ampliación e implementación de los acuerdos de libre comercio suscritos y por suscribir a futuro, y nuestro apoyo al proceso de apertura comercial hemisférica que debe culminar en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)...” (Mecanismo de Tuxtla, 15 de junio de 2001).

En Guatemala, en particular, será sobre esas bases que las clases empresariales y políticas en el poder definirán los ejes del modelo económico que convertirá a Guatemala en un Estado neoliberal con fuertes rasgos coloniales: Si durante el régimen colonial la riqueza extraída del país beneficiaba en gran medida a la Corona española y en menor medida a la clase criolla, con el modelo económico neoliberal (corolario de más de un siglo de gobiernos liberales) gran parte de esa riqueza beneficia a las empresas extranjeras y en menor medida a la burguesía local. Tenemos, entonces, un modelo económico que en diferentes condiciones históricas reproduce objetivos similares: extracción y transferencia de la riqueza nacional a otras latitudes, a cambio de dejar una parte de esa riqueza a la clase dominante local y un porcentaje irrisorio al Estado (Murga Armas, mayo de 2014).

Pero veamos cuáles han sido las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal en Guatemala.

A) Consecuencias del modelo neoliberal

Además de que la realización de los preceptos del Consenso de Washington deja un Estado desmantelado con casi todas sus empresas y servicios públicos privatizados, estudios recientes demuestran que la minería, la explotación petrolera, el agronegocio y la construcción de megaproyectos de infraestructura han dado lugar a nuevas privatizaciones de los recursos nacionales, al saqueo y a la destrucción (Murga Armas, 2018).

a) Concesión de los recursos hídricos de la nación

Además de abrir la puerta a la privatización de las empresas generadoras y distribuidoras de electricidad, la Ley General de Electricidad aprobada durante el primer año de gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000), también facilitará la concesión de los recursos hídricos de la nación a empresas

privadas. Fue sobre esa base, en efecto, que el gobierno de Óscar Berger (2004-2008) comenzó a definir las políticas energéticas que heredaría la administración de Álvaro Colom (2008-2012). Con estos lineamientos, este último se propuso fortalecer la plataforma institucional existente y promover la construcción de proyectos hidroeléctricos y plantas de carbón para avanzar hacia la meta final planteada en el Plan de Expansión Indicativo del Sistema de Generación 2008-2022: reducir la dependencia de los hidrocarburos y producir casi dos tercios de la electricidad a través de plantas hidroeléctricas para el año 2022.

Se avanzó entonces en la interconexión con México, El Salvador y Honduras, se enfatizó en proyectos binacionales con El Salvador y México (todos previstos en el Plan Puebla Panamá) y se concesionaron nuevos proyectos hidroeléctricos. Estos provocan inmediatamente el rechazo de las comunidades afectadas que se oponen a la concesión de sus territorios y recursos naturales al capital privado nacional y transnacional. El caso más conocido, aunque no el único, es el proyecto Xalalá en los municipios de Ixcán, Uspantán y Cobán, en los departamentos del Quiché y Alta Verapaz, cuya licitación fracasó en noviembre de 2008 por la falta de ofertas de empresas transnacionales y locales en un contexto de fuerte oposición comunitaria.

Esto no impidió que el gobierno de Álvaro Colom añadiera a la lista de proyectos hidroeléctricos aprobados y en funcionamiento desde 1998, otra lista de centrales térmicas e hidroeléctricas que se construirán en los próximos años. Entre ellos están los proyectos hidroeléctricos Renace II en el río Cahabón, en San Pedro Carchá, Alta Verapaz (propiedad del Grupo Multi Inversiones de la familia Gutiérrez-Bosch), que se estima generará 163 megavatios de energía con una inversión de 320 millones de dólares; e HidroXacbal en el río Xacbal, en San Gaspar Chajul, El Quiché (propiedad del Grupo Terra de Honduras), que generaría un estimado de 94 megavatios de energía con un costo de 190 millones de dólares.

La continuidad de la política de privatización en el sector eléctrico fue evidente durante la administración de Otto Pérez Molina (2012-2015). Además de profundizar la licitación y concesión de proyectos hidroeléctricos a empresas extranjeras y nacionales (Xalalá, por ejemplo), y de reprimir a las poblaciones que se oponían valientemente a la construcción de hidroeléctricas en sus territorios (Santa Cruz Barrillas, por ejemplo), su gobierno impulsó discretamente el Proyecto de Electrificación Territorial (PET) que interconectará a los productores de electricidad con los grandes consumidores del Mercado Mayorista. Entre ellos, la industria minera, Cementos Progreso, Cervecería Centroamericana y Aceros de Guatemala, los mayores consumidores de electricidad del país.

b) Saqueo y destrucción de los recursos naturales

Las concesiones mineras otorgadas desde 1997 también ponen en manos del gran capital: en 2005, por ejemplo, el 10% del territorio guatemalteco estaba cubierto por permisos mineros, la mayoría de los cuales están en manos extranjeras. Esto lamentablemente tendrá un enorme costo ambiental y social. Además de explotar la riqueza mineral de la nación a cambio de un insignificante 1% de regalías para el Estado, las empresas transnacionales provocan la pérdida de acceso a la tierra de las comunidades afectadas, la contaminación del agua y una enorme conflictividad social. Este ha sido el caso de la mina Marlin en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa en el departamento de San Marcos, y situaciones similares se repiten en otras regiones mineras de la nación.

Así, a principios de octubre de 2021 estalló nuevamente el conflicto provocado por la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) y Maya Níquel, empresas extranjeras concesionarias del proyecto minero Fénix en El Estor, Izabal, cuyas operaciones fueron suspendidas en junio de 2020 por la Corte de Constitucionalidad (CC) por no haber realizado la consulta a los pueblos

indígenas que exige el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ahora bien, en un acto que recuerda el carácter colonial del Estado guatemalteco, el presidente Alejandro Giammattei (14 de enero de 2020 a la fecha) impuso el 23 de octubre de 2021 un estado de sitio por un mes para contener la oposición de los pobladores representados por el Consejo de Comunidades Maya Q'eqchi' que exigen el cumplimiento de la ley.

La explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT) también tendrá resultados lamentables. De hecho, el análisis de los impactos financieros realizado en el marco del "Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa Perenco Guatemala Limited", por el Colectivo Guatemala con sede en Francia, "muestra que los beneficios económicos para el Estado son mínimos, mientras que el impacto de la explotación petrolera en el medio ambiente sería, por su lado, muy negativo" (Collectif Guatemala, noviembre de 2011, pp. 21, 34 y 35).

Los estudios realizados para determinar el impacto de la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre coinciden en señalar los ya evidentes efectos negativos de esta actividad económica en esta área protegida. En 2003, Parkswatch enumeró, con bastante detalle, 1) la contaminación del aire y del suelo; 2) la tala de árboles para la construcción de pozos (deforestación); 3) la reducción anormal del número de aves cerca de los pozos; 4) apertura de brechas, caminos y carreteras para el mantenimiento del oleoducto, lo que motiva la instalación de las comunidades (deforestación e "invasiones"); 5) deforestación, quema de partes del bosque por parte de las comunidades instaladas; así como 6) irresponsabilidad de la empresa con respecto a la colonización humana del PNLT (ParksWatch, 2003, pp. 16-18).

Además de señalar el “incumplimiento de los compromisos contraídos por la empresa para el desarrollo de las comunidades”, el Colectivo Guatemala presenta una lista de “impactos sobre los derechos humanos”. Allí, como consecuencia de la militarización de la zona, se advierte la violación del derecho a la libre circulación de las personas, el derecho al trabajo, el derecho a la salud y la libertad de reunión.

El poder de las transnacionales y sus socios locales es tal que inmediatamente después de que el gobierno aprobara la ampliación del contrato 2-85, Perenco G.L. anunció una donación de U\$13 millones para ayudar a la reconstrucción de la zona tras la erupción del volcán de Pacaya y la tormenta Agatha. Este hecho, que no sería criticado si esta ayuda no hubiera estado acompañada de U\$3 millones más para financiar el establecimiento de seis nuevos destacamentos militares en la zona del Parque Nacional Laguna del Tigre, muestra la verdadera misión del ejército en una nación donde el Estado ha sido despojado de su soberanía.

c) Aumento de la concentración de la propiedad de la tierra

Al mismo tiempo, el cultivo de la caña de azúcar y la palma africana ha generado un proceso de concentración y reconcentración de la propiedad agraria en manos de un reducido número de empresarios y grupos empresariales que compran o arriendan tierras para establecer sus plantaciones en gran parte de la Franja Transversal del Norte y el Petén. Este fenómeno, como podemos imaginar, ha tenido fuertes impactos ambientales, sociales y agrarios.

Hasta el año 2003, según el IV Censo Nacional Agropecuario, 49 fincas con un área total de 31.185 hectáreas sembradas con palma africana, producían 7.040.225 quintales de materia prima destinada especialmente a la producción de aceites esenciales y grasas para las industrias de alimentos y jabones. En 2007, en cambio, la Encuesta Nacional Agropecuaria estableció

que el número de fincas dedicadas a este cultivo había aumentado a 1.049 y que el área cultivada alcanzaba las 65.340 hectáreas, el doble de lo reportado por el censo.

El mismo fenómeno se observa en el cultivo de la caña de azúcar. En 2003, según el Censo Nacional Agropecuario, había 188.775 hectáreas cultivadas en el país. De ellas, el departamento de Escuintla tenía 154.620 hectáreas sembradas y concentraba el 87% de la producción. Suchitepéquez, por su parte, tenía 20,970 hectáreas sembradas y el 8.25% de la producción. Así, dos departamentos concentraban el 93,0% de las tierras dedicadas a este cultivo. Sin embargo, la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2007 reveló incrementos tanto en la producción como en el número total de hectáreas sembradas: 260.896 hectáreas en total. Las cifras, en efecto, reflejan un aumento del 1,55% en la producción y del 38,2% en el total de las tierras plantadas: 72.121 hectáreas más en sólo cinco años.

Además del costo social que pagan los campesinos de las regiones donde se desarrollan las plantaciones de palma africana y de caña de azúcar, su expansión incontrolada suele provocar la destrucción de los bosques, los movimientos de tierras, la contaminación y, a menudo, el drenaje y la desecación de pantanos, lagunas y otras fuentes de agua, en definitiva, la eliminación parcial o total de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad.

Ahora bien, para llevar la prosperidad a El Salvador, Guatemala y Honduras, pero también para allanar el camino a los objetivos expansionistas de Estados Unidos en la región, se elaboró el Plan Alianza para la Prosperidad (PAP), cuyas líneas generales son las siguientes.

2. El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte

Diseñado por los equipos técnicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que asesoraron a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras en respuesta al fenómeno migratorio y la crisis humanitaria provocada por el aumento del flujo de niños migrantes no acompañados hacia Estados Unidos en 2014, el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte busca “acelerar el cambio estructural” en esos países mediante la implementación de “acciones innovadoras” que “transformen la calidad de vida de los ciudadanos y generen arraigo”, a partir de una estrategia compuesta por cuatro componentes: 1) dinamizar el sector productivo; 2) desarrollar el capital humano; 3) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia y; 4) fortalecer las instituciones (ACNUR, marzo de 2015).

El Plan, según los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras, es el resultado de la “colaboración, decisión y compromiso político” entre ellos, con Estados Unidos y algunos países amigos, y juntos se propusieron invertir más de 20.000 millones de dólares para cambiar la dinámica de las economías, fortalecer las instituciones y desarrollar el capital humano de los tres países centroamericanos. Se propusieron, dijeron, “cambiar el presente y futuro de nuestra gente”.

El Plan era ciertamente ambicioso: A partir de la identificación de algunas ventajas regionales (tener 30 millones de habitantes de los cuales 12 millones son jóvenes, ser el cuarto exportador de manufacturas y el noveno en general, ser la novena economía de América Latina, entre otras), los presidentes de la región aseguran que, en el plazo de cinco años, el Triángulo Norte podrá transformar la estructura de sus sociedades para “avanzar hacia una prosperidad incluyente y sostenible” que los posicione “como una nueva región emergente al 2020”. Aunque el PAP no lo dice explícitamente, se trataba de completar lo que el Plan Puebla Panamá había iniciado tras su

presentación por el presidente mexicano Vicente Fox en 2001: desarrollar una serie de “acciones estratégicas” para hacer del Triángulo Norte de Centroamérica, “uno de los principales destinos turísticos, un polo de atracción de la inversión extranjera y una plataforma y centro regional logístico del hemisferio” (ACNUR, marzo de 2015).

En efecto, el Plan Puebla Panamá de 2001, al igual que el Plan de la Alianza para la Prosperidad de 2015, planteaba una serie de objetivos de integración regional que buscaban hacer de la región mesoamericana un destino turístico, un “polo de desarrollo de clase mundial en América Latina” y una plataforma logística regional para facilitar el comercio en las Américas (Murga Armas, julio-septiembre 2006). Hasta qué punto el PPP logró sus objetivos y hasta qué punto el PAP complementa sus propósitos, sólo un análisis comparativo de las propuestas y logros de las “iniciativas mesoamericanas” del primero y de las “líneas de acción” del segundo nos lo puede decir: a simple vista, se observa que el Plan de la Alianza para la Prosperidad retoma algunos componentes del Plan Puebla Panamá: la promoción de sectores estratégicos y la atracción de inversiones; el fomento de la integración eléctrica regional; la mejora y expansión de la infraestructura y los corredores logísticos; el apoyo al proceso de integración regional son los planes inconclusos del PPP que el PAP debe completar (ACNUR, marzo de 2015, p. 5).

De ello se desprende que el Plan de la Alianza para la Prosperidad no fue diseñado sólo para atender la migración masiva de centroamericanos a Estados Unidos: además de invertir en el desarrollo del capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, y fortalecer las instituciones, como se ha dicho, el PAP detalla, desde el inicio, las líneas de acción necesarias para “cambiar la dinámica de las economías” que el PPP contempló en sus “iniciativas mesoamericanas”. Veamos, pues, cuáles son las líneas estratégicas y las acciones del Plan de la Alianza para la Prosperidad en el ámbito económico.

A) Promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones

A partir de un enfoque que privilegia áreas específicas y sectores estratégicos (textil, manufactura ligera, agroindustria, forestal, turismo, servicios de alto valor, energía e infraestructura productiva), el PAP buscó, por un lado, insertar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en las cadenas de valor y, por otro, generar empleos de calidad.

Para ello, se propusieron cinco acciones concretas: a) desarrollo de las MIPYMES e integración en las cadenas productivas regionales; b) ampliación de la financiación de las MIPYMES; c) apoyo a la agricultura familiar y a la seguridad alimentaria; d) promoción de la inversión privada coordinada a nivel regional; y d) promoción del diálogo público-privado.

B) Fomentar la integración eléctrica regional

Para reducir los costos de generación eléctrica, el PAP, al igual que el PPP, propuso la consolidación del Mercado Eléctrico Regional (MER), la ampliación del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y la diversificación de la matriz energética. En teoría, esto sería clave para generar las economías de escala necesarias y hacer viable la ejecución de los proyectos. Si nos atenemos a lo que dice en el papel, estas iniciativas beneficiarían a las comunidades afectadas, lo que haría que los proyectos fueran socialmente viables y sostenibles.

En este sentido, las acciones previstas son: a) ampliación del MER; b) ampliación del SIEPAC; c) promoción de la interconexión gasística de la región con México; d) diversificación de la matriz energética; y e) promoción de la eficiencia energética.

C) Mejorar y ampliar las infraestructuras y los corredores logísticos

En este punto, el PAP no deja dudas sobre su conexión con el PPP: “Potenciaremos la infraestructura logística para reducir los costos de comercio internacional de nuestra producción, consolidar la integración de los mercados regionales y garantizar un mayor acceso del sector productivo a los mercados de exportación” (ACNUR, marzo de 2015, p. 7). Por ello, las acciones del Plan de la Alianza para la Prosperidad se centrarán en a) ampliar los corredores logísticos y fortalecer la red de transporte terrestre y b) mejorar los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

D) Fortalecimiento del proceso de integración regional

Este aspecto se mide desde la perspectiva de la consolidación de un “mercado amplio” que debería favorecer las economías de escala y los distintos sectores productivos, con énfasis en los pequeños y medianos productores que teóricamente tendrían acceso a las redes de producción locales, nacionales y regionales. Por otro lado, las inversiones en infraestructuras logísticas se complementarían con otras medidas para garantizar la circulación fiable, rápida y de bajo coste de las mercancías. Para ello, se contemplaron cuatro acciones: a) promoción y facilitación del comercio internacional, incluyendo sistemas de control de calidad; b) implementación del proceso de unión aduanera Honduras-Guatemala; c) integración de las Agencias de Promoción del Comercio y la Inversión; y d) fortalecimiento del control aduanero.

Pero, ¿qué propuso el PAP para hacer frente a la migración masiva de centroamericanos a Estados Unidos?

Además de lo anterior, el Plan propone “desarrollar el capital humano” para mejorar la situación de las niñas, los niños, los jóvenes y las mujeres mediante la implementación de cinco líneas de acción: (a) ampliar y consolidar

los sistemas de protección social y de transferencias condicionadas; (b) aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria, de tercer ciclo y vocacional; (c) mejorar la salud, la nutrición y el desarrollo de la primera infancia; (d) construir y mejorar la vivienda y el entorno habitacional y; (e) favorecer la reinserción social y económica de los migrantes retornados (ACNUR, marzo de 2015, pp. 8-10).

El Plan de la Alianza para la Prosperidad también proponía “mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia”, lo que implicaba a) ampliar los programas de seguridad comunitaria y prevención del delito; b) fortalecer los operadores de justicia y reducir la mora judicial; c) mejorar los centros penitenciarios y de atención a menores y d) ampliar y fortalecer los centros de atención integral a víctimas de la violencia (ACNUR, marzo de 2015, pp. 10-12).

Además, el PAP buscaría “fortalecer las instituciones” mediante a) el fortalecimiento de la administración tributaria; b) la promoción de la convergencia de los sistemas tributarios y; c) la mejora de la transparencia y la efectividad del gasto (ACNUR, marzo de 2015, pp. 12-14).

Por supuesto, el Plan de la Alianza para la Prosperidad definía plazos, presupuestos y objetivos precisos. Todo ello bajo un “esquema de ejecución” que garantizaba la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas sobre los recursos financieros. Por último, el PAP también definió sus principios fundamentales: a) eficiencia; b) transparencia; c) participación; d) monitoreo y evaluación; e) capacidad institucional; y f) enfoque territorial.

Si nos atenemos a lo dicho, la implementación del Plan de la Alianza para la Prosperidad durante el quinquenio 2016-2020 mejoraría la economía de los países, la calidad de vida de los centroamericanos y frenaría la migración. Sin embargo, el inicio de la migración masiva de centroamericanos en 2018 demostraría lo contrario.

3. La migración masiva del Triángulo Norte: ¿resultado del modelo económico y político neoliberal impulsado por Estados Unidos?

Si bien los informes anuales del BID muestran los avances y logros alcanzados entre 2017 y 2019, incluyendo aquellos que, en teoría, han promovido directamente la mejora de la calidad de vida, la seguridad y el consiguiente arraigo de las poblaciones afectadas por la migración, no todo ha salido según lo previsto por los equipos técnicos de este organismo financiero internacional que, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), determina la evolución (o involución) de los países que dependen obedientemente de sus políticas económicas y planes de desarrollo (gracias, por supuesto, a la actitud acrítica de los equipos técnicos nacionales que simpatizan o se someten obedientemente a cualquier propuesta emanada de las ideas neoliberales).

En efecto, la migración masiva de centroamericanos a Estados Unidos a partir de octubre de 2018 demostró claramente el fracaso de las recetas neoliberales. Como nunca antes, la migración masiva de hondureños, guatemaltecos y salvadoreños organizados en caravanas en Honduras, Guatemala y El Salvador demostró, por un lado, la ausencia del Estado en sus respectivas naciones y, por otro, el impacto negativo económico, social y ambiental de los planes y acuerdos comerciales impulsados por Estados Unidos y sus aliados en estos países.

De hecho, si miles de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños emigran hoy a Estados Unidos en busca de trabajo para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias, es porque el Estado nacional, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades fundamentales no ha cumplido con sus obligaciones. Esto se refleja en la pobreza, la desnutrición, el hambre, el desempleo, la inseguridad, la violencia, la precariedad de las condiciones de vida en general (educación,

salud, vivienda), que contrastan con la extrema concentración de la riqueza en manos de unos pocos, ya sean grupos familiares o empresas privadas nacionales o extranjeras.

El fenómeno migratorio se relaciona también con el impacto económico, social y ambiental negativo de las políticas neoliberales impulsadas por Estados Unidos y sus aliados en Guatemala, El Salvador y Honduras. Sin ir más lejos (porque podríamos empezar por la penetración del capital estadounidense en Centroamérica desde el siglo XIX), las últimas décadas, caracterizadas por la imposición del modelo neoliberal en la región, muestran cómo los planes y acuerdos comerciales negociados por Estados Unidos con estos países han tenido un impacto negativo en sus sociedades: el desalojo de las poblaciones campesinas, el arrasamiento de los bosques, la contaminación de los ríos y las fuentes de agua, el desplazamiento de los cultivos que aseguran la alimentación y la reproducción de la vida de las poblaciones, en fin, la destrucción o el despojo de todo lo que ha asegurado la vida, el trabajo y el arraigo de las sociedades rurales en sus tierras, son causas fundamentales de la migración a Estados Unidos que sus equipos técnicos no tienen en cuenta a la hora de diseñar sus planes de desarrollo y que no son remediadas por estas recetas neoliberales.

En nuestra opinión, lo que estamos viendo con las caravanas de migrantes es la reversión de las consecuencias de las políticas económicas y los planes de desarrollo impulsados por Estados Unidos y sus aliados en la región centroamericana. Estamos, pues, ante una paradoja: la migración masiva de hondureños, guatemaltecos y salvadoreños en busca del sueño americano está haciendo que Estados Unidos pague el costo humanitario que pagan Honduras, Guatemala y El Salvador por el saqueo de las empresas locales y transnacionales promovido por la implementación del modelo económico y político neoliberal impulsado por Estados Unidos y sus aliados.

Es en este contexto en el que surgen los nuevos planteamientos de Estados Unidos sobre el Triángulo Norte.

4. Nuevos enfoques de la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte¹

Los desastres naturales, el inicio de las deportaciones masivas y silenciosas de migrantes centroamericanos durante el gobierno de Barack Obama (2009-2017), su discurso humanitario y de respeto a los derechos humanos, las deportaciones masivas y escandalosas durante el gobierno de Donald Trump (2017-2021), su discurso xenófobo a veces racista, el inicio de la construcción de un muro antiinmigrante en la frontera con México, las separaciones de familias inmigrantes capturadas, el acuerdo de tercer país seguro, el inicio de las migraciones masivas de hondureños, guatemaltecos y salvadoreños a Estados Unidos organizados en caravanas son, además de la pandemia de coronavirus, los recuerdos que sin duda dejaron esos 12 años de gobierno de demócratas y republicanos en cientos de miles de centroamericanos que desconocen la existencia del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

Pero, ¿qué hay de nuevo en la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte? ¿Qué progresos está haciendo la visión demócrata para “abordar las causas fundamentales de la migración en América Central” (The White House, July 2021)? ¿Es el PAP una solución al problema, o es sólo una etapa más en la expansión comercial de Estados Unidos hacia el sur de América Latina?

La Ley tiene dos partes importantes: La Sección 352 relativa a la “Estrategia para promover la prosperidad, combatir la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y mejorar la seguridad civil en El Salvador,

¹ La traducción al español del texto “Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte” es nuestra. Las citas que aparecen en las páginas siguientes sin llamadas a pie de página están tomadas de este documento.

Guatemala y Honduras”, y la Sección 353 relacionada con las “Sanciones específicas para combatir la corrupción en El Salvador, Guatemala y Honduras”.

Como puede verse, la Ley no repite literalmente las líneas de acción del PAP original. Sin embargo, es sobre esa base que la Ley busca dar continuidad a los planes económicos de Estados Unidos en el Triángulo Norte. De hecho, y aunque la Ley contenga cuatro “prioridades” a tener en cuenta en la estrategia de 5 años que el Secretario de Estado, en coordinación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) presentaría a más tardar 180 días después de la fecha de su promulgación, es en la primera prioridad donde define el enfoque económico de esta nueva fase del PAP:

“(1) Promover la prosperidad económica” (...) “(A) apoyando las soluciones basadas en el mercado para eliminar las limitaciones al crecimiento económico inclusivo” (Congreso de Estados Unidos, 21 de diciembre de 2020).

Así, aunque esta primera prioridad también hace referencia a la necesidad de abordar las causas subyacentes de la pobreza y la desigualdad, la necesidad de responder a las necesidades humanitarias inmediatas y la conservación y resiliencia de las comunidades, la Ley confirma la perspectiva neoliberal del PAP que tanto daño ha causado en la región. Por lo tanto, la novedad de la Ley radica en el énfasis puesto en las otras prioridades: (2) Combatir la corrupción, (3) Promover la gobernanza democrática y (4) Mejorar las condiciones de seguridad.

“(2) Combatir la corrupción, incluyendo

- (A) el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas nacionales de justicia y de los fiscales generales para identificar y perseguir el lavado de dinero y otros delitos financieros y

desarticular las posesiones financieras de las agrupaciones de la delincuencia organizada, incluyendo las adquiridas ilegalmente y las ganancias de actividades ilícitas;

- (B) el fortalecimiento de las fiscalías especiales y las instituciones financieras para llevar a cabo la confiscación de activos y el análisis criminal, y para combatir la corrupción, el lavado de dinero, los delitos financieros, la extorsión y los delitos contra los derechos humanos;
- (C) implementar procesos de selección de fiscales y jueces transparentes basados en el mérito, y el desarrollo de servicios civiles profesionales basados en el mérito;
- (D) establecer o reforzar los métodos y procedimientos de los mecanismos de control interno y externo de los servicios de seguridad y policía y del poder judicial; y
- (E) apoyar los esfuerzos de lucha contra la corrupción mediante la asistencia bilateral y el apoyo complementario a través de los mecanismos multilaterales de lucha contra la corrupción cuando sea necesario.

(3) Promover la gobernanza democrática, incluyendo

- (A) fortalecer las instituciones gubernamentales a nivel local y nacional para que presten servicios y respondan a las necesidades de los ciudadanos mediante procesos transparentes, inclusivos y democráticos;
- (B) el fortalecimiento de las leyes de acceso a la información y la reforma de las leyes que actualmente limitan el acceso a la información;
- (C) el desarrollo de la capacidad de los medios de comunicación independientes para realizar un periodismo de investigación profesional;

- (D) garantizar que las amenazas y los ataques contra periodistas, líderes sindicales, defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil se investiguen plenamente y que los autores rindan cuentas; y
 - (E) reforzar las instituciones y los procesos electorales para garantizar unas elecciones libres, justas y transparentes.
- (4) Mejorar las condiciones de seguridad, incluyendo
- (A) la implementación de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central;
 - (B) aumentando la profesionalización de los servicios de seguridad, incluyendo la policía civil y las unidades militares;
 - (C) la lucha contra las actividades ilícitas de las organizaciones criminales transnacionales mediante el apoyo a elementos plenamente vetados de las oficinas de los fiscales generales, las instituciones gubernamentales apropiadas y los servicios de seguridad; y
 - (D) mejorar la capacidad de los servicios de seguridad y los fiscales generales pertinentes para apoyar los esfuerzos antinarcoóticos y combatir la trata de personas, el reclutamiento forzoso de niños y jóvenes por parte de las pandillas, la violencia de género y otras actividades ilícitas, incluido el tráfico de vida silvestre y recursos naturales” (Congreso de Estados Unidos, 21 de diciembre de 2020).

La Ley, decíamos, establece sanciones específicas para combatir la corrupción en El Salvador, Guatemala y Honduras. Para ello, ordena que a más tardar 180 días después de la fecha de promulgación y, a partir de entonces, con una frecuencia no inferior a la anual, el Presidente presentará a los comités del Congreso correspondientes “un informe no clasificado, con un anexo clasificado

si es necesario, que identifique a cada persona extranjera que el Presidente determine que ha participado a sabiendas en acciones que socavan los procesos o instituciones democráticas, o en corrupción significativa u obstrucción de las investigaciones de tales actos de corrupción en El Salvador, Guatemala y Honduras” (Congreso de Estados Unidos, 21 de diciembre de 2020).

Este informe incluye la 1) corrupción relacionada con contratos gubernamentales; 2) soborno y extorsión; 3) la facilitación o transferencia del producto de la corrupción, incluso a través de lavado de dinero; y 4) actos de violencia, acoso o intimidación dirigidos a los investigadores de corrupción gubernamentales y no gubernamentales.

Además, la Ley establece que el Presidente impondrá las sanciones apropiadas a cada una de las personas identificadas en el informe: la revocación del visado, ser declarado inelegible para obtener un visado, así como el derecho a la libertad condicional en Estados Unidos y a cualquier beneficio de inmigración, son las sanciones que la ley prevé para quienes figuran en el informe no clasificado del Presidente (Congreso de Estados Unidos, 21 de diciembre de 2020).

Pero, ¿cuál es la estrategia de Estados Unidos para abordar las causas fundamentales de la migración en Centroamérica? ¿Cuál es el alcance y los límites de la nueva estrategia estadounidense para la prosperidad en El Salvador, Guatemala y Honduras?

5. Alcance y límites de la nueva estrategia de Estados Unidos para la prosperidad de El Salvador, Guatemala y Honduras

La “Estrategia de Estados Unidos para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central”² está compuesta de diez partes. Además

² La traducción al español del texto “Estrategia de Estados Unidos para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central” es nuestra. Las citas que aparecen en las páginas siguientes sin llamadas a pie de página están tomadas de este documento.

de la introducción, el entorno estratégico, el estado final deseado y el marco estratégico, cinco pilares consagrados a los temas ordenados por la Ley y estructurados según sus objetivos estratégicos y líneas de esfuerzo, y una sección final dedicada a los aspectos más destacados de la secuencia de implementación conforman todo el cuerpo de la estrategia.

La novedad y el aporte de esta nueva estrategia radica en que, por primera vez, que sepamos, el gobierno de Estados Unidos se propone abordar en una sola iniciativa temas tan diferentes como la lucha contra la corrupción o la lucha contra la violencia sexual, de género y doméstica, para resolver el fenómeno de la migración centroamericana hacia su país. Esto se debe a que consideran que la migración centroamericana es un fenómeno multicausal que no puede reducirse a la existencia de la pobreza y la falta de oportunidades económicas como factores explicativos, ya que la corrupción, la ausencia de democracia, la inseguridad, la violencia y la criminalidad también son causas de la migración.

Por ello, la Estrategia tiene cinco pilares: 1) Abordar la inseguridad y la desigualdad económica; 2) Lucha contra la corrupción, fortalecimiento de la gobernanza democrática y promoción del Estado de Derecho; 3) Promover el respeto de los derechos humanos, los derechos laborales y la libertad de prensa; 4) Contrarrestar y prevenir la violencia, la extorsión y otros delitos perpetrados por bandas criminales, redes de traficantes y otras organizaciones delictivas organizadas; 5) Lucha contra la violencia sexual, de género y doméstica.

Esta perspectiva, según la propia Estrategia, es el resultado de las consultas del gobierno estadounidense con una variedad de partes interesadas: “gobiernos de la región, miembros del Congreso y su personal, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y el sector privado” (The White House, July 2021, p. 4). De hecho,

la Estrategia “se centra en los factores más citados que limitan el progreso en Centroamérica, especialmente los relacionados con las oportunidades económicas, la gobernanza y la transparencia, y la delincuencia y la inseguridad”. Sin embargo, el enfoque tiene en cuenta que “a menudo se trata de una combinación de factores, que da lugar a la pérdida de la esperanza de que su país mejore, lo que margina a grandes poblaciones de la región y empuja a algunas personas a emigrar” (The White House, July 2021, p. 5).

Se trata, por tanto, de una estrategia que reúne diversas experiencias y puntos de vista y que tiene como objetivo último, o “estado final deseado”, una Centroamérica democrática, próspera y segura:

“Una Centroamérica democrática, próspera y segura, en la que las personas avancen económicamente, vivan, trabajen y aprendan con seguridad y dignidad, contribuyan al proceso democrático y se beneficien de él, tengan confianza en las instituciones públicas y disfruten de oportunidades para crear un futuro para ellos y sus familias en casa” (The White House, July 2021, p. 5).

El cambio, según la Estrategia, tendrá que ser “sistémico”. Esto significa que, entre otras cosas, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras deben gobernar de forma “transparente, profesional e inclusiva” para favorecer el “interés público por encima de los estrechos intereses privados” (The White House, July 2021, p. 5). Ahora bien, Estados Unidos cree que “la ayuda exterior no puede sustituir la voluntad política en estos países”. Sin embargo, cree que, “si se utiliza de forma estratégica, las herramientas diplomáticas, de desarrollo y afines de Estados Unidos pueden generar influencia política, empoderar a los defensores del cambio, combatir la impunidad y la captura del Estado, y catalizar mejoras en la gobernanza, la inversión privada y el capital humano” (The White House, July 2021, pp. 5-6). ¿Es esta la oportunidad que los “defensores del cambio” están esperando para retomar el trabajo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad

en Guatemala (CICIG), la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) y la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)?

Según la Estrategia, la lucha contra la corrupción y la impunidad se llevará a cabo de una manera diferente: no habrá una comisión internacional ni un mandato específico, pero habrá apoyo técnico y financiero a las Fiscalías y se formará una Fuerza de Tarea contra la Corrupción y los Delitos Transnacionales, apoyada directamente por el Departamento de Justicia en coordinación con el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de Estados Unidos. El objetivo será prevenir, detectar, investigar y perseguir la corrupción.

“Estados Unidos trabajará con sus socios para desarrollar y aplicar una serie de herramientas anticorrupción destinadas a prevenir, detectar, investigar y, en última instancia, castigar la corrupción a todos los niveles y en todos los poderes del Estado, así como en toda la sociedad. Identificaremos, apoyaremos y nos asociaremos con equipos de fiscales que demuestren su compromiso de exigir responsabilidades a los actores corruptos” (The White House, July 2021, pp. 11-12).

Pero, ¿cómo lograr la prosperidad económica deseada para Honduras, Guatemala y El Salvador? ¿Cuál es el alcance y los límites de esta prosperidad?

A) Prosperidad económica para las grandes empresas locales y transnacionales

Aunque no está formulado como tal, podemos decir que Estados Unidos parte de la premisa de que la desigualdad y la inseguridad económica en la región limitan el crecimiento e impiden la prosperidad en El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, Estados Unidos cree que tiene la clave para superar esta carencia en las economías de estos países, que “siguen siendo en gran

medida informales y muy desiguales”. De hecho, la clave del crecimiento, según esta potencia capitalista que está detrás del modelo neoliberal en todo el mundo, sería un conjunto de reformas estructurales:

“La clave del crecimiento serán las reformas estructurales para abordar los impedimentos a la inversión, la diversificación económica, el aumento de la transparencia judicial, la mejora de la gobernanza y la transparencia, la ampliación del acceso al capital financiero para las empresas, la agilización de los procedimientos gubernamentales para crear empresas y pagar impuestos, la inversión en trabajadores y la formalización de la economía” (The White House, July 2021, p. 7).

Pero este crecimiento debe ser “inclusivo”, es decir, debe llegar a las mujeres y a las poblaciones marginadas e incluir un trabajo decente. El objetivo es “crear esperanza” entre los habitantes de Centroamérica y evitar así que abandonen su país y emigren a Estados Unidos. Pero cuidado, las reformas estructurales que propone la Estrategia para lograr el crecimiento en El Salvador, Guatemala y Honduras recuerdan la traumática experiencia de otras reformas estructurales que también prometían un futuro crecimiento económico. En este sentido, Estados Unidos considera que será fundamental “conseguir que los gobiernos regionales se comprometan, al tiempo que se trabaja con el sector privado, los donantes internacionales, las fundaciones, las instituciones financieras internacionales (IFI) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)”. Sólo así, según la estrategia estadounidense, prosperarán las empresas, se movilizarán las inversiones y se promoverá el desarrollo económico de la región.

Por lo tanto, se trata de adaptar el Estado y la economía a los requisitos de la estrategia de Estados Unidos para abordar las causas fundamentales de la migración en Centroamérica. Ahora bien: ¿Es la migración el problema a resolver o lo que interesa es la expansión comercial de Estados Unidos? Afirmar lo contrario de lo que dice la Estrategia es

arriesgado en estos momentos. Más aún cuando el problema de la migración masiva de centroamericanos a Estados Unidos no se detiene y en los últimos meses ha tenido una especie de efecto de arrastre sobre otras naciones del Caribe, Sudamérica y África que, haciendo largos viajes desde sus países, llegan por miles a la frontera entre Estados Unidos y México.

Pero, ¿qué proponen los objetivos estratégicos y las líneas de esfuerzo de la Estrategia? ¿Cómo pretenden promover el crecimiento económico que supuestamente traerá prosperidad a Guatemala, Honduras y El Salvador? ¿A quién servirá este nuevo paquete de reformas estructurales? ¿Aliviará los problemas que hacen que los centroamericanos emigren a Estados Unidos o facilitará los negocios a las grandes empresas? Como no se trata de copiar textualmente lo que dice la Estrategia al respecto, pero sí de dar a nuestros lectores una idea de su contenido, nos limitaremos a citar textualmente los títulos y subtítulos que la componen.

“Objetivos estratégicos:

1. Fomentar un entorno empresarial propicio para el crecimiento económico inclusivo.
2. Aumentar y diversificar el comercio.
3. Mejorar el desarrollo de la fuerza de trabajo, la salud, la educación y la protección.
4. Construir la resiliencia para afrontar el cambio climático y la inseguridad alimentaria.

Líneas de esfuerzo:

1. Fomentar un entorno favorable a las empresas para un crecimiento económico inclusivo.
 - Promover la seguridad jurídica.
 - Promover reformas que favorezcan la inversión.
 - Adoptar soluciones tecnológicas.
 - Ampliar las oportunidades para las mujeres, los jóvenes y las minorías.
2. Potenciar y diversificar el comercio.
 - Facilitar el comercio.
 - Asociarse con las instituciones financieras internacionales (IFI) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD).
 - Asociarse con el sector privado.
 - Promover la infraestructura energética transfronteriza.
3. Mejorar el desarrollo de la mano de obra, la salud y la educación.
 - Aumentar el acceso a una educación de calidad.
 - Mejorar la salud.
4. Desarrollar la resiliencia para hacer frente al cambio climático y a la inseguridad alimentaria.
 - Aumentar la resiliencia.
 - Potenciar las energías renovables” (The White House, July 2021, pp. 7-10).

Para dar una mejor idea de la estructura de la Estrategia en relación con la desigualdad y la inseguridad económica nos gustaría añadir que los objetivos estratégicos son los escenarios deseados que los gobiernos de la región deben materializar para lograr el crecimiento económico y que las líneas de esfuerzo son los compromisos que Estados Unidos asume para lograr los objetivos estratégicos. Así, mientras “los gobiernos construyen un entorno propicio para las empresas mediante la aplicación de reformas para abordar los impedimentos estructurales al crecimiento...” (objetivo estratégico 1), “Estados Unidos trabajará con los gobiernos para agilizar los procesos y servicios regulatorios...” (línea de esfuerzo 1). Se trata, por tanto, de una lógica de “tú haces, yo ayudo” que relaciona directamente a dos partes (los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras y Estados Unidos) y que, en su desarrollo, involucra directa o indirectamente a empresas, sectores económicos, sectores sociales, organismos internacionales y otros, para lograr los objetivos.

La lógica de la Estrategia es la siguiente: las economías centroamericanas necesitan crecer para que sus habitantes no tengan que emigrar a Estados Unidos. El crecimiento económico de Guatemala, El Salvador y Honduras depende de la creación de un entorno favorable a las empresas. Si el entorno es favorable, las empresas crearán la riqueza y los empleos necesarios para que las poblaciones afectadas por la pobreza, la corrupción, la violencia, la inseguridad, el cambio climático y el coronavirus se beneficien y dejen de emigrar a Estados Unidos. Por lo tanto, fomentemos un entorno favorable a las empresas.

Sin embargo, si no se creyera que un entorno favorable a los negocios beneficiaría a los centroamericanos y evitaría que emigraran a Estados Unidos, se podría pensar que los planes económicos agrupados en los objetivos estratégicos y las líneas de esfuerzo servirían más para perfeccionar y consolidar la plataforma legal e institucional para la expansión

del comercio estadounidense y de sus aliados que para resolver el problema de los centroamericanos que emigran a su frontera. Un estudio que vincule la estrategia de Estados Unidos para abordar las causas de la migración en Centroamérica con la política migratoria de Estados Unidos en la región podría arrojar más luz sobre esta cuestión.

Conclusión

Vemos que si después de varias décadas Guatemala, El Salvador y Honduras no han logrado la prosperidad y el desarrollo económico anunciados en diversos planes y acuerdos comerciales promovidos por Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, es porque el modelo económico y político neoliberal que los sustenta no promueve el desarrollo nacional sino la ampliación del mercado del gran capital y la expansión comercial de Estados Unidos. También vemos que si la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte ha sido necesaria para completar el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, es porque el Plan no alcanzó los objetivos que el equipo técnico del BID aseguró que lograría en Guatemala, El Salvador y Honduras al final de los cinco años de implementación.

Ahora bien, si Guatemala, El Salvador y Honduras no han aprovechado el apoyo financiero de Estados Unidos y los préstamos adquiridos en organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial, es porque sus Estados han sido capturados por las clases y grupos dominantes de estos países que no piensan en el desarrollo nacional y sólo buscan mantener el statu quo económico, político y social que les favorece. Esto es, en cierta medida, lo que señala la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte cuando se refiere a los “actores corruptos”, las élites políticas y empresariales corruptas y sus agentes dentro y fuera del Estado, y establece sanciones para ellos.

En efecto, si la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte propone hoy, entre otras cuestiones, la necesidad de consolidar la democracia, luchar contra la corrupción y la impunidad y fortalecer las instituciones, es porque el gobierno estadounidense, a iniciativa del Partido Demócrata, ha llegado a la conclusión de que ningún plan económico, acuerdo comercial o proyecto de desarrollo con estos países se traducirá en crecimiento económico y prosperidad para sus habitantes si los actores corruptos siguen quedándose con los beneficios de sus iniciativas y robando la esperanza de sus pueblos.

Pero observemos que el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, la Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte y la Estrategia de Estados Unidos para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central adolecen, como todos los planes, acuerdos y proyectos económicos y comerciales que Estados Unidos ha promovido en la región, de un problema que a priori condena el logro de sus objetivos. Mientras Estados Unidos afirma que sus planes, tratados y proyectos económicos y comerciales promoverán el crecimiento económico y el desarrollo de Guatemala, Honduras y El Salvador, los grupos familiares, empresas, corporaciones y conglomerados que han capturado el Estado y la economía de estos países reproducen lo contrario: la riqueza resultante de la inversión, está demostrado, favorece en un alto porcentaje al gran capital privado nacional y transnacional y deja migajas al Estado que, como dijimos, es saqueado por las élites políticas, económicas y empresariales corruptas a veces vinculadas al narcotráfico y al crimen organizado. Cómo, entonces, pensar y esperar que los excluidos del Triángulo Norte que se quedan en sus países o emigran a Estados Unidos en busca de oportunidades se beneficien de la riqueza producida por el modelo económico y político neoliberal, es la pregunta que surge.

Referencias y bibliografía

ACNUR (marzo de 2015). *Acciones Estratégicas. Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras*. Documento de trabajo para discusión, con embargo indefinido. Consulta el 18 de octubre de 2021. En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10889.pdf>

BID (2017-2018). *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales Avances y Logros. El Salvador, Guatemala y Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo: BID.

____ (2018-2019). *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales Avances y Logros. El Salvador, Guatemala y Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo: BID.

CICIG (28 de agosto de 2019). *Informe temático: Guatemala: Un Estado capturado*. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Guatemala: CICIG.

____ (septiembre de 2019). *Informe de cierre: El legado de justicia en Guatemala*. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Guatemala: CICIG.

Collectif Guatemala (noviembre de 2011). *PERENCO. Explotar petróleo cueste lo que cueste. Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa Perenco Guatemala Limited*, Guatemala.

Congreso de Estados Unidos (21 de diciembre de 2020). *Ley de Mejora del Compromiso entre Estados Unidos y el Triángulo Norte* ("The United

- States – Northern Triangle Enhanced Engagement Act”, pp. 2644-2655). En Consolidated Appropriations Act, 2021 (December 21, 2020). Consulta el 21 de mayo de 2021. En <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-116HR133SA-RCP-116-68.pdf>
- Mecanismo de Tuxtla (15 de junio de 2001). *Declaración conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, San Salvador, El Salvador.
- Murga Armas, J. (julio de 2005). *La trama del DR-CAFTA en Guatemala*. Boletín Economía al día, No. 7, Guatemala: IIES-USAC.
- _____ (julio-septiembre 2006). *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*. Revista Economía, No. 169, Guatemala: IIES-USAC.
- _____ (2009). *Necesidad de una revolución en Guatemala*. Guatemala: Iximulew.
- _____ (mayo de 2014). *Carácter colonial del modelo económico imperante en Guatemala*. Boletín Economía al día, No. 5, Guatemala: IIES-USAC.
- _____ (mayo de 2015). *Guatemala: ¿Qué cambios profundos al sistema para luchar contra la corrupción y la impunidad?* Boletín Economía al día, No. 5, Guatemala: IIES-USAC.
- _____ (junio de 2016). *El sesgo empresarial del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte y algunas alternativas*. Boletín Economía al día, No. 6, Guatemala: IIES-USAC.
- _____ (2018). *El capital transnacional contra Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- _____ (julio-septiembre 2021). *Después de la CICIG. La lucha contra la corrupción y la impunidad en Guatemala en el contexto del Triángulo Norte de Centroamérica*. Revista Economía, No. 229, Guatemala: IIES-USAC.
- ParksWatch (2003). *Perfil de Parque-Guatemala. Parque Nacional Laguna del Tigre*, Guatemala.
- República de Guatemala (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Editorial Piedra Santa.
- The White House (July 2021). *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*. Consulta el 1 de septiembre de 2021. En <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Root-Causes-Strategy.pdf>
- _____ (July 29, 2021). *Fact Sheet: Strategy to Address the Root Causes of Migration in Central America*. Consulta el 18 de octubre de 2021. En <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/29/fact-sheet-strategy-to-address-the-root-causes-of-migration-in-central-america/>
- _____ (29 de julio de 2021). *Ficha informativa: Estrategia para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central*. Consulta el 18 de octubre de 2021: En <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-estrategia-para-abordar-las-causas-fundamentales-de-la-migracion-en-america-central/>
- _____ (July 29, 2021). Vice President’s Cover Letter: U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America. Consulta el 18 de octubre de 2021. En <https://www.whitehouse.gov/briefing->

room/statements-releases/2021/07/29/u-s-strategy-for-addressing-the-root-causes-of-migration-in-central-america/

____ (29 de julio de 2021). *Carta de presentación de la Vicepresidenta: Estrategia de EE. UU. para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central*. Traducción al español de la Embajada de los Estados Unidos en Guatemala. Consulta el 18 de octubre de 2021. En <https://gt.usembassy.gov/es/carta-de-presentacion-de-la-vicepresidenta-estrategia-de-ee-uu-para-abordar-las-causas-fundamentales-de-la-migracion-en-america-central/>

El Crecimiento Económico y la Expansión de la Pobreza en Guatemala Durante el Siglo XXI

*Lic. Franklin Valdez**

Introducción

El crecimiento económico ha sido considerado como un elemento esencial en el desarrollo socioeconómico de las naciones, como el caso de la teoría de la dependencia de los años sesenta del siglo recién pasado, que afirmaba que era la fuerza motriz de la actividad económica de la sociedad, o más aún, la conocida teoría del derrame, que asevera que con una mayor acumulación de capital de las fracciones burguesas, se beneficia a toda la sociedad, al crearse mayor equidad social e inclusión social mediante la creación de mayores empleos, por lo que hay que redistribuir el ingreso en beneficio de estos grupos elitistas, con medidas como la eliminación o reducción de impuestos al movimiento de estos capitales. Estas ideas de la evolución económica como factor del desarrollo también las encontramos en las sociedades del socialismo histórico del siglo XX, muy preocupadas por las tasas de crecimiento para mantener altos niveles de ocupación y desarrollo socioeconómico e, incluso, consideradas como sumamente importantes para demostrar la superioridad de esta forma de organización social sobre la capitalista.

Esta forma de entender el desarrollo socioeconómico, la misma realidad nos ha demostrado de ser una concepción de mundo equivocada, puesto que el crecimiento económico infinito encuentra límites en la finitud de recursos naturales, tan indispensables para la reproducción social, por lo que se hacen necesarias otras alternativas de desarrollo socioeconómico, político

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

y medio ambiental que tengan como fundamento la reproducción de la vida humana, para lo que es indispensable la transformación estructural, con el ser humano como centro y sujeto primordial del movimiento histórico-natural de la organización social.

En nuestro país, a lo largo del siglo XXI el crecimiento económico ha sido sostenido, con algunas variaciones relevantes en determinados años como el 2006, 2007 y 2017 que superaron el 5.0%, hasta la más baja experimentada en el año 2009, como consecuencia de la crisis económico-financiera con epicentro en los Estados Unidos de América, así como la contracción experimentada en el producto interno bruto del año 2020 influida en gran medida por la expansión de la pandemia del covid-19, que impactó negativamente en toda la economía mundial, tomando en consideración la prevalencia de una estructura económica obsoleta en nuestro país que es imprescindible transformar progresivamente, dentro de una totalidad social en movimiento, con un proceso de globalización económica y social neoliberal agotado, pero que las interrelaciones socioeconómicas entre las naciones se siguen profundizando, por lo que era de esperarse que también impactara severamente en los países dependientes y subdesarrollados como el nuestro, cuya economía es dependiente de la actividad económica de la decadente potencia hegemónica del declinante ordenamiento económico, social, político y militar unipolar.

Dentro de este contexto, desde que se implementó la política neoliberal en nuestro país a mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, el comportamiento de la actividad económica ha mantenido tasas positivas de variación interanual hasta el año 2019, puesto que influido seriamente por la pandemia del covid-19, la producción interna bruta se contrajo con variación negativa en comparación con el año precedente, pero nuevamente se recuperó, manteniéndose la caracterización de este proceso con la transformación del accionar del Estado guatemalteco, que dejó de ser

un actor muy dinámico en su participación en la economía, que desde que se gestó la profunda crisis que azotó al capitalismo en la década de los años setenta del siglo pasado, se le señaló como el causante de los problemas socioeconómicos y políticos de la sociedad, elevándose al mercado como la única institución suprema encargada de darle solución a la problemática socioeconómica, pero se sobreestimó su papel en la estabilización económica y política del régimen capitalista de producción, llegando al extremo de deificarlo, ya que se le ha considerado por los ideólogos conservadores el único medio para garantizar la prosperidad material y espiritual de todos los integrantes de la sociedad, prometiéndonos los pensadores del neoliberalismo el mismo paraíso celestial aquí en la tierra.

Con esta nueva estrategia de acumulación de capital, la economía inició una nueva era de funcionamiento y desarrollo capitalista, manteniendo un ritmo de crecimiento sostenido, aunque moderado, que reactivó la economía del mundo burgués expresada en el crecimiento del producto interno bruto, al aumentar el valor de la producción de los bienes materiales y de los servicios, que, al ser un objetivo *per se*, su racionalidad económica no considera el desarrollo económico como finalidad, demostrando la misma práctica social que el ser humano es considerado como capital humano, un factor más del proceso de la producción de los bienes materiales y de los servicios de carácter prescindible, que se evidencia con la imparable marginación y exclusión social que lanza sistemáticamente a los trabajadores asalariados a las filas de la superpoblación relativa *estructural*, al aumentar progresivamente la composición orgánica del capital, obligándolos a realizar cualquier actividad que les permita reproducir sus condiciones materiales de vida.

Esta dinámica de acumulación capitalista, que en esencia mantiene la misma forma de determinación estructural pero con una racionalidad más orientada a la obtención de la máxima ganancia, ha potenciado una de las

consecuencias más sensibles en la vida humana, la expansión de la pobreza en sus diversas manifestaciones, en extensiones cada vez mayores, que prácticamente han abarcado todos los departamentos de la República de Guatemala, según lo evidencian las estadísticas oficiales que, a pesar de su carácter de clase, es absolutamente imposible que oculten esta deplorable realidad en que subsisten millones de guatemaltecos, sin ninguna esperanza de mejorar sus condiciones de subsistencia, en un movimiento histórico-natural del régimen capitalista de producción que, en la cúspide de su desarrollo, crea y reproduce exponencialmente los gérmenes de la sociedad futura, pues la misma realidad nos muestra el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las fuerzas sociales en muchos países del mundo que toman conciencia de la necesidad histórica de negar, conservar y superar este ordenamiento global unipolar por otro de carácter progresivo, que cada vez cobra más fuerza y se impone inexorablemente a pesar de los esfuerzos infructuosos del disminuido imperio americano y sus lacayos que, aún en contra de las fuerzas que rigen el movimiento objetivo de la sociedad, quisiera retroceder la rueda de la historia, pero se evidencia palpablemente su declive imparable y se derrumba como obligada y necesariamente tiene que acaecer.

Este estudio sobre el crecimiento económico y la expansión de la pobreza en Guatemala, permite observar que, a pesar de mantenerse un persistente aumento absoluto de las actividades económicas, visto superficialmente da la apariencia de ser un mecanismo de primordial importancia en el progreso social, por constituir las condiciones materiales y espirituales de vida de las familias un fenómeno esencial para la reproducción humana, al grado de constituir la base del desarrollo de la sociedad, pues la capacidad de producción de las mercancías es primordial para dinamizar los procesos productivos y de servicios en condiciones mercantiles como la imperante, que necesariamente tienen que realizar el valor materializado, y esto solamente se puede objetivar en la esfera de la circulación, que encuentra serias dificultades para metamorfosear su forma de capital-mercancías en

capital-dinero, por las grandes limitaciones con que cuentan grandes mayorías de la población guatemalteca, que sufren las consecuencias de la finalidad última en el horizonte de sentido, al convertirse paulatinamente en inservibles para las necesidades de reproducción de los capitales, que necesariamente tienen que tecnificarse para mantener y aumentar sus niveles de eficiencia y competitividad.

De esta manera, a pesar de ser el consumo un elemento esencial para la reproducción ampliada de los capitales, el dinamismo del capitalismo no contempla dentro de sus finalidades el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores asalariados y sus familias mediante el desarrollo del mercado interior, lo que se evidencia con las estadísticas publicadas por las mismas instituciones del Estado guatemalteco, que dada la magnitud de la expansión de la pobreza en sus diferentes manifestaciones, es totalmente imposible que se pueda ocultar, pero que a su vez es una condición objetiva de la que se tiene que tomar conciencia para la práctica política de superación de esta estrategia burguesa, por otra que tenga al ser humano como lo primordial del desarrollo, mediante el acceso a un trabajo remunerado dignamente.

Es esta importancia histórica en momentos de transición hacia un nuevo ordenamiento económico, social y político, que justifican esta clase de enfoques teóricos en la investigación, tomando en consideración que la comprensión correcta del movimiento histórico-natural de la sociedad es necesaria para la toma de decisiones políticas que tengan como negación un nuevo proyecto de sociedad, por las implicaciones que representa, no sólo para convivir en mejores condiciones materiales indispensables para el consumo y la reproducción social, sino en el inicio de la materialización de una nueva estrategia socioeconómica de progreso humano en convivencia con la naturaleza en todas sus manifestaciones.

En este contexto, la explicación del comportamiento de la actividad económica y la expansión de la pobreza en sus principales manifestaciones en la sociedad guatemalteca durante el siglo XXI, así como las limitaciones que esta problemática socioeconómica suscita en la producción de bienes materiales y servicios, dentro de la forma de organización de carácter capitalista fundamentada en el imperio del mercado total, permite coadyuvar mínimamente a la toma de conciencia acerca de la imperiosa necesidad de la práctica sociopolítica, para transformar la forma del movimiento de la sociedad guatemalteca históricamente determinada.

El Comportamiento de la Actividad Económica

La consideración de que el crecimiento económico es un factor esencial para el desarrollo socioeconómico, ha transformado la política económica en una serie de medidas orientadas a obtener como resultado tasas positivas en la evolución de la actividad económica, sin importar las consecuencias en las condiciones de vida de la mayoría de la población, lo que lleva inherente una racionalidad económica de acumulación de capitales mediante la obtención de los mayores márgenes de utilidad, donde la meta ha sido la obtención de tasas de rentabilidad lo más elevadas posibles, muy por encima de las cuotas de ganancia obtenidas en condiciones normales de producción.

Con los resultados positivos en el incremento de la producción bruta, se pretende demostrar una conducción económica acertada por el gobierno de turno, con lo que se darían muestras de una fidelidad incuestionable a sus verdaderos amos, que ven como aumentan las magnitudes absolutas de sus capitales, que es la auténtica razón de sus inversiones reiteradas, en una espiral infinita que no conoce fronteras, pero que al final la misma realidad material se impone, pues la historia demuestra que los seres humanos van tomando conciencia del contenido

necrófilo que esta voracidad contiene y, que inexorablemente, tiene que negarse dialécticamente por otra estructura económica con contenido genuino de desarrollo humano.

Esta transformación de la política económica, en una política de crecimiento *per se*, en la actual forma de organización social imperante en nuestro país desde mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, es coherente con la lógica de la globalización neoliberal que se nos impuso, con un contenido de falsa conciencia de integración de todos en la vida social, pero que la realidad demuestra palpablemente que es una aseveración subjetiva totalmente falsa, pero necesaria dentro de la lucha de clases por influir en la conciencia humana, para mantener el sometimiento ideológico de la población a los grupos y clases económicamente dominantes.

Sobre esta misma concepción del crecimiento económico, esta percepción de la economía se mantiene en la actualidad, pretendiéndose evidenciar una administración gubernamental en favor de los más necesitados, cuando se presentan expectativas de tasas de crecimiento positivas o, cuando al final del año, se registran resultados positivos en el crecimiento de la producción interna bruta, sin que necesariamente conduzca a una reducción significativa de problemáticas socioeconómicas tan importantes como el desempleo y subempleo, así como de la magnitud de los salarios devengados, pues no importa la vida humana, lo que se evidencia en las condiciones materiales y espirituales de vida en que subsisten grandes mayorías de familias guatemaltecas, que si se mencionan en los diferentes medios de comunicación, obedece a que políticamente hay que mantener las apariencias, para evitar algunas críticas que aún se mantienen en pensadores progresistas, dentro de un contexto de bombardeo ideológico que penetra en la concepción de mundo de la sociedad, evidenciada en prácticas políticas de poca significación en la construcción de una nueva estrategia de desarrollo socioeconómico y político.

A través de la historia, el crecimiento económico en Guatemala ha sido un movimiento histórico natural en sus diferentes formas que, dentro del régimen económico social capitalista, ha evidenciado tasas de crecimiento positivas como las observadas en las décadas de los años sesenta y setenta del pasado siglo XX, con la estrategia desarrollista en América Latina, que llegó a su final con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, donde el Estado desempeñó un papel esencial como rector de la economía, pero que se agotó en los años setenta y ochenta de la centuria recién pasada, empezando con el golpe de Estado de la Unidad Popular en Chile, que impuso una dictadura de seguridad nacional, que se extendió por muchos países de este subcontinente, de los que nuestro país no fue la excepción.

De esta manera, el crecimiento económico dentro de la nueva estrategia de acumulación capitalista neoliberal, persiste en el siglo XXI, a pesar de haberse convertido en la actualidad en una forma social burguesa moribunda, que como fiera herida se aferra a la vida, no obstante haber sido superada por un nuevo ordenamiento económico, social, político y militar del mundo, que gradualmente crea las condiciones objetivas y subjetivas de desprendimiento de las naciones del obsoleto capitalismo salvaje.

Con la nueva estrategia de desarrollo capitalista fundamentada en la apertura de mercados, con la finalidad última de pago del servicio de la deuda externa, la integración a la división social del trabajo de las grandes mayorías de la población, quedó en el olvido, pues al capital hegemónico especulativo y parasitario lo único que le interesa es una voracidad por la reproducción de los capitales a escala ampliada, y ni siquiera marginalmente se considera el bienestar de las grandes mayorías de la población. De allí que el crecimiento económico es una estrategia vital en los procesos de acumulación neoliberales fundamentados en la eficiencia y competitividad, sin importar la destrucción y contaminación ambiental ni la misma vida del ser humano, que son los elementos que le dan vida, pero que, en su desenfrenada avidez de acumulación, agudiza

las contradicciones sociales que inexorablemente lo conducen a su superación histórica, por formas superiores de organización social de producción y distribución de la riqueza social, con el ser humano como centro y sujeto primordial del desarrollo, con una explotación racional de los recursos naturales.

No cabe duda que, el hombre muchas veces, sin proponérselo, crea fuerzas sociales que, al desarrollarse, lo dominan y supeditan a su lógica de movimiento que, al adquirir autonomía propia, lo convierten en siervo de su propia creación, y que, al no entenderse científicamente, se transforman en sujetos de adoración mágico-religiosa que lo excluyen de los beneficios del progreso científico y tecnológico, apartándolo políticamente en la transformación política de una nueva forma de organización social superior, que tenga al ser humano como lo primordial del desarrollo.

En este contexto, en las décadas de los años setenta y ochenta del pasado siglo XX el régimen capitalista de producción experimentó una transformación en su proceso de reproducción ampliada de capital, al llegar a su agotamiento el llamado Estado de bienestar, en donde el Estado desempeñó un papel sumamente importante en el desarrollo económico y social, mediante el impulso de modernización capitalista por medio del proceso industrialización por sustitución de importaciones, que imperó en América Latina después de la segunda guerra mundial, iniciándose el imperio del mercado total que, para Guatemala, el modelo neoliberal de desarrollo capitalista se inició desde mediados de la década de los años ochenta, con un golpe de Estado que impuso un gobierno militar fascistoide, que inició su práctica económica y política con la liberalización del tipo de cambio, seguida por la privatización de las instituciones públicas y la suscripción de tratados de libre comercio para legalizar la economía de libre mercado, entre otros, impulsados por los intereses de las empresas transnacionales, que son los sujetos primordiales del proceso histórico neoliberal que avanzó por todo el mundo.

Con esta forma de acumulación capitalista, el Estado transformó su accionar, dejando de ser un actor muy dinámico en su participación en la economía, que con la profunda crisis que creó el capitalismo en la década de los años setenta del siglo XX, se le señaló como el causante de todos los problemas socioeconómicos y políticos, considerándose al mercado como la única institución encargada de darles solución y que, cuando las rentabilidades son atractivas, se pretende metafísicamente eliminar a la organización del poder político que es la que les garantiza su accionar, sobreestimando el papel de la totalización del mercado en la reactivación económica, llegando al extremo de deificarlo, ya que se le considera la única institución que garantiza la prosperidad material y espiritual de todos los integrantes de la sociedad.

Como resultado de esta estrategia neoliberal, la economía inició una nueva era de acumulación capitalista, con un ritmo de crecimiento sostenido, aunque moderado, después de la problemática socioeconómica y política de los primeros años de la década de los años ochenta del siglo pasado. Esta reactivación económica consistió en el crecimiento del producto interno bruto, al aumentar el valor de la producción de bienes materiales y de servicios, diversificando las exportaciones mediante el ajuste estructural y el cambio de estructuras a la medida de las más importantes Instituciones financieras del imperio como lo son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, pero que en esencia “se trataba ahora de un cambio, que postergara las tareas de desarrollo del continente en función de una radicalización del capitalismo para sustituir el capitalismo intervencionista y organizado de las décadas de los 50 y 60, por un capitalismo desnudo y antisocial”¹, por lo que entendían como ajuste estructural la “...transformación de América Latina en función de un capitalismo extremo capaz de transferir a los países del centro un máximo de excedentes”², que es lo que realmente se busca, pero que se oculta detrás de una maraña pero que se presenta como el único mecanismo de bienestar universal.

¹ Franz Hinkelammert, *La Deuda Externa de América Latina*, Departamento Ecuménico de Investigaciones, Costa Rica, 1990, pág. 31.

² *Ibíd.*, pág. 32.

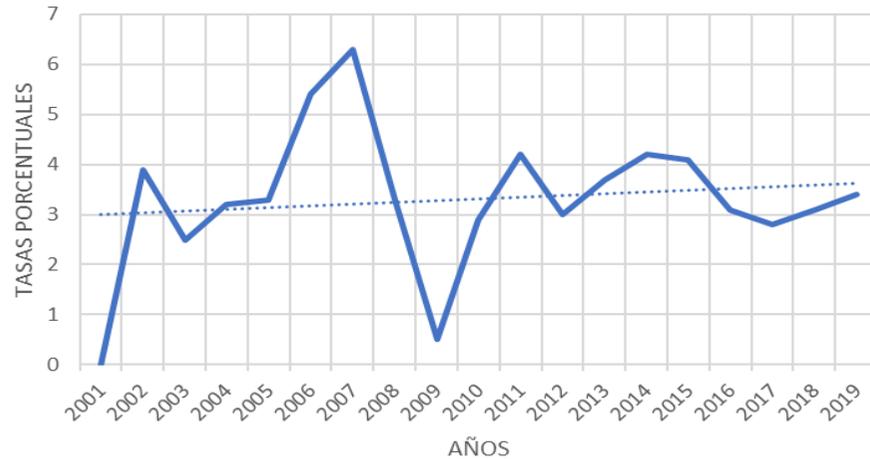
En consecuencia, esta dinamización de la economía significó la obtención de tasas de crecimiento económico positivas desde que se implementó esta estrategia, lo que es coherente con la racionalidad económica de la globalización neoliberal, que pretende garantizar la captación de recursos financieros que garanticen el sometimiento de las sociedades como las de América Latina y, en particular, la guatemalteca, mediante una tributación esclavizante eterna en la forma de pago del servicio de una deuda externa impagable, que no es más que una manifestación del dominio imperial absoluto de la fracción burguesa de la oligarquía financiera, percibiendo ingresos aunque sea parcialmente pero de manera persistente, como se observa todos los años en nuestro país al habernos convertido en nuevos esclavos que tributan incesantemente a sus amos, que únicamente se diferencian de aquellos que lo hacían con monedas de plata y oro en el antiguo imperio esclavista, por la forma de exacción de la riqueza material.

De esta manera, el crecimiento económico de Guatemala para este siglo XXI, continuó con las mismas tasas moderadas que fueron experimentadas por este proceso desde mediados de la década de los años ochenta, a excepción del año 2007 que tuvo la variación porcentual más elevada, como se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 1.

Guatemala: Tasas de Crecimiento del Producto Interno Bruto

Años 2001 - 2019



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

Como nos podemos percatar, el comportamiento de la economía guatemalteca crece con variaciones porcentuales bajas con tendencia a continuar a este ritmo, a excepción del año 2007 que alcanzó su máximo crecimiento con el 6.3%, precisamente antes de que estallara la burbuja inmobiliaria que desencadenó una crisis económica-financiera en los años 2008 y 2009 a nivel global, con su epicentro en la mayor potencia económica de ese mundo unipolar, en proceso de desplazamiento de su hegemonía, por el nuevo ordenamiento económico mundial impulsado por las potencias euroasiáticas de la Federación Rusa y la República Popular de China, las grandes locomotoras en aumento inexorable del movimiento histórico-natural de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, en esta misma gráfica, se refleja el proceso de recuperación económica de nuestro país a partir del año 2010, en un movimiento del producto interno bruto a tasas sostenibles del 2.9% en este año, así como de tasas superiores al 4.0% en los años 2011, 2014 y 2015, con un promedio en esa segunda década del siglo XXI de 3.5%, para volver a sus niveles históricos de crecimiento alrededor del 3.0%, pero que, a pesar de ser crecimientos persistentes, no se han revertido en la generación de más puestos de trabajo que reduzcan sensiblemente una problemática socioeconómica esencial como lo es el creciente desempleo y subempleo dramático, que es un potencial factor de la inestabilidad política de la sociedad, pero, a pesar del crecimiento económico moderado, no se percibe ningún atisbo en el horizonte, de revertir la tendencia al empobrecimiento absoluto y relativo de las grandes mayorías de grupos poblacionales más vulnerables, sino todo lo contrario, un proceso de valorización hacia las reproducciones ampliadas de los capitales, como el caso del capital financiero, que en la forma económica burguesa de carácter neoliberal, conduce a mayores grados de exclusión y marginación social, que peligrosamente aumenta cuantitativamente, al hacer crecer las condiciones de pobreza en sus diversas manifestaciones como se presenta más adelante, al no garantizarse la satisfacción de las necesidades básicas mínimas de las grandes mayorías de la sociedad, que es una tarea imposible para esta forma de acumulación de capital, pues no obedece a su lógica de racionalidad económica, por lo que es previsible que en un futuro cercano las luchas por la vida aumenten cuantitativamente y cambien la correlación de fuerzas sociales hacia la construcción de formas de organización socioeconómica y política superior, con las dificultades que representa el enfrentamiento con las aún poderosas fuerzas conservadoras imperiales que se resisten a dejar los privilegios que históricamente han ostentado.

Al observar superficialmente las estadísticas del comportamiento económico de Guatemala, indubitablemente hacía pensar que las expectativas eran que se mantuviera por muchos años, ignorándose que las leyes de

funcionamiento y desarrollo del capitalismo se imponen inexorablemente a través de la competencia, en condiciones de anarquía de la producción que es una realidad que no se puede obviar, y que necesariamente agudiza las contradicciones inmanentes a esta formación socioeconómica capitalista, que concentra y centraliza cada vez más la riqueza social en sus diferentes formas, pero que, como contrapartida, a la vez socializa los procesos de trabajo y de valorización con apropiación en forma privada de los frutos del trabajo humano, con una tendencia hacia una significativa elevación de la composición orgánica del capital, como consecuencia de la lógica del movimiento de los capitales que tienen necesariamente que concretizar los avances científicos y tecnológicos en los procesos productivos y de servicios, con los consecuentes efectos negativos para la estabilidad del sistema, por el aumento de la brecha antagónica entre capital global y todas las clases y grupos sociales en los que impacta negativamente el proceso de acumulación de capital en su forma actual.

Este movimiento de la acumulación de los capitales en escala ampliada, se ha manifestado en nuestro país en el crecimiento de todas las actividades económicas, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 1.

Comportamiento de las Diferentes Ramas del Producto Interno Bruto
Años 2015 – 2019

Millones de quetzales con año de referencia 2013

SECTORES	2015	2016	2017	2018	2019
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	47445.2	48500.4	51051.7	52048.1	55926.0
Explotación de minas y canteras	5571.7	5076.5	3743.1	2983.8	3145.2
Industrias manufactureras	69196.6	71237.1	74450.5	76870.2	81818.7
Suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento	11281.9	11913.7	12021.2	12086.4	13846.4
Construcción	23185.6	25297.6	25116.1	26010.0	30545.6
Comercio al por mayor y al por menor; mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	86989.8	94627.6	100877.9	105613.2	113627.5
Transporte y almacenamiento	14565.7	15635.6	16097.9	16594.8	17871.3
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	13867.5	15267.4	16347.5	17241.4	18756.6
Información y comunicaciones	20814.2	21081.1	21250.1	17241.4	22751.6
Actividades financieras y de seguros	16598.9	17827.4	18896.4	20616.5	22883.4
Actividades inmobiliarias	40138.3	42223.6	44317.8	46904.6	49267.6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	11612.9	11672.5	12574.7	13660.9	14407.1
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	16703.5	16874.9	17533.8	18290.2	18983.7
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	19184.2	20451.1	21910.9	24019.9	25107.9
Enseñanza	21770.9	22724.9	24607.6	25523.2	27972.7
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	11203.6	11982.3	12815.5	13855.0	15655.1
Otras actividades de servicios	19061.8	20304.6	21700.9	22807.1	24094.7
Impuestos netos de subvenciones a los productos	27830.6	29303.4	31193.9	33517.8	36138.8
PIB total	477,022.9	502,001.7	526,507.4	550,470.0	592,800.0

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

Derivado del cuadro anterior, se observa que durante el quinquenio 2015 – 2019, el comercio al por mayor y al por menor junto con la reparación de vehículos, continuó siendo la actividad económica más importante en nuestro país, con participaciones en el producto interno bruto del 18.2% en 2015, 18.9% en 2016, 19.2% en 2017, 19.2% en 2018 y 19.2% en el último año previo a la pandemia del covid-19, lo que nos sigue anunciando que son las actividades de servicios las más importantes en Guatemala, conjuntamente con el mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas. Asimismo, el sector comercio al por mayor y al por menor es el segundo en importancia, después del sector primario compuesto por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, al darle ocupación al 27.5% de la población económicamente activa de nuestro país³, operando en una fase del ciclo de circulación del capital indispensable para la realización del valor y la plusvalía materializada en los medios de producción comprados para realizar los procesos de trabajo y de valorización capitalistas, al igual que en la tercera fase del ciclo cuando se tienen que vender las mercancías, que necesariamente tiene que transfigurarse en la forma de capital mercancías a la forma de capital dinero, para poder realizar el valor y la plusvalía, para reinvertirse nuevamente en un proceso ininterrumpido de circulación del capital en escalas cada vez mayores, dada la voracidad por las más elevadas tasas de ganancia, tan importantes para la rentabilidad de los capitales.

El comercio al por mayor y al por menor conjuntamente con la reparación de vehículos, cuantificó valores a precios con referencia del año 2013 de Q 86,989.8 millones en 2015, Q 94,627.6 millones en 2016, Q 100,877.9 millones en 2017, Q 105,613.2 millones en el año 2018 y Q 113,613.2 millones en 2019, valores que casi representan la quinta parte del valor de la producción interna bruta para esos años, con un crecimiento de 8.8% en 2016, 6.6% en 2017, 4.7% en 2018 y 7.6% en 2019, lo que equivale a una

³ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. ENEI 2-2019, pág. 19. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/08/13/2020081354355Y1KZ2HK3GnWnOvCP6lkZunmf8PiHYFSH.pdf>

evolución promedio de 6.9%, que es un promedio aceptable de crecimiento de la economía del país, que en otras condiciones históricas de estrategia progresista de desarrollo social nos mostrarían como van desapareciendo los grandes problemas socioeconómicos que históricamente han mantenido a las grandes mayorías de la población guatemalteca sumidas en condiciones infrahumanas por el carácter de clase de las formas de organización social de la economía a través del tiempo.

El segundo sector más importante en la actividad económica del país es la industria manufacturera, que participó con porcentajes del 14.5% en el año 2015, 14.2% en 2016, 14.2% en 2017, 14.0% en 2018 y 14.0% en el año 2019. Esta participación relativa de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto de Guatemala, corresponde a valores absolutos constantes de Q 69,196.6 millones en el año 2015, Q 71,237.1 millones en 2016, Q 74450.5 millones en 2017, Q 76,870.2 millones en 2018 y Q 68,193.6 millones en 2017, Q 70,384.0 millones en 2018 y Q 81818.7 millones en el año 2019, que manifiesta un proceso lento de industrialización, pero que, a pesar de ser una industria liviana, ha superado en importancia a la actividad primaria de las producciones agrícola, ganadera, silvicultura y pesca que han representado la base del funcionamiento y desarrollo de esta sociedad desde tiempos ancestrales, como el caso del cultivo del café que durante mucho tiempo, desde el movimiento de Reforma Liberal ha sido la mercancía sobre la cual se fundamentó la reproducción material de los guatemaltecos, vociferándose triunfalmente por los ideólogos de la fracción cafetalera dominante, que la historia del café era la historia de Guatemala, pero que como siempre ha sucedido, perdieron esa hegemonía económica y política, ubicándose en la cuarta actividad económica más importante.

No obstante, con el desarrollo del régimen capitalista de producción, lenta pero paulatinamente los progresos de la ciencia y la tecnología penetran en esta sociedad, haciendo que nuevas actividades económicas muestren un

dinamismo particular al tomar cada vez más importancia, lo cual obedece a la lógica de esta forma histórica de acumulación. De esta manera, el movimiento innovador de la producción capitalista, ha determinado que el crecimiento de la industria manufacturera mantuviera su importancia relativa dentro del producto interno bruto con tasas de crecimiento del 3.0% en el año 2016, 4.5% en 2017, 3.3% en 2018 y 6.4% en el año 2019, que significa un promedio del 4.3%, sin que se vislumbre que pueda constituirse en el sector más importante de la economía nacional, dándole empleo al 13.0% de trabajadores⁴, sin que se pueda considerar en el mediano plazo con un sector primordial para reducir la problemática del desempleo y del desempleo encubierto, pero que, por consiguiente, al igual que el comercio, ha sido una actividad económica sostenible, aunque también con tasas de crecimiento moderadas, lo que no permite que se constituya en el fundamento del progreso social, al introducirse paulatinamente los avances de la ciencia y la tecnología a los procesos productivos, arrastrada por las leyes del capitalismo como el caso de la tendencia al aumento de la composición orgánica del capital que, por ser un país subdesarrollado y dependiente, las inversiones más que proporcionales en capital constante de alta tecnología en comparación con las inversiones en fuerza de trabajo se van aplicando con cierto retraso, al tener una economía que aún no cuenta con empresas totalmente automatizadas o robotizadas con altos niveles de deep learning o aprendizaje profundo que evidencie progresos elevados de inteligencia artificial, pero que aun así, permite que se sigan creando valores excedentes que contribuyen a contrarrestar la caída de la rentabilidad media, al transferir gran parte del valor creado a empresas transnacionales del llamado primer mundo.

Por otro lado, este sector económico históricamente se ha concentrado en el departamento de Guatemala, catalogándose como industria ligera dedicada a la fabricación de productos de madera, papel y productos de papel, fabricación de textiles y prendas de vestir, cuero y calzado, productos de

⁴ Instituto Nacional de Estadística -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2019, Pág. 19. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/08/13/20081354355Y1KZ2HK3GnWnOvCP6lkZunmf8PiHYFSH.pdf>

refinación de petróleo, sustancias y productos químicos, productos de caucho y plástico, fabricación de metales comunes y productos de metal, maquinaria y equipo, reciclamiento y otros de menor importancia, que, como puede constatar, se encuentra lejos de producir mercancías con materialización de trabajo abstracto altamente calificado de nivel competitivo en los mercados globales, que requieren la introducción a los procesos productivos de los últimos progresos del desarrollo científico y tecnológico, que caracterizan a las sociedades más desarrolladas del globo terráqueo que compiten por el control monopólico de los mercados mundiales.

En lo que respecta a la actividad económica del llamado sector primario como lo es la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, lo encontramos en el tercer lugar dentro de la producción interna bruta, lo que obedece a la racionalidad lógica de la expansión y profundización del capitalismo, dejando en el pasado la importancia primordial que durante muchos años mantuvo en los siglos pasados, al cederle la mayor participación al comercio y a la industria manufacturera que se han convertido en las actividades productoras y realizadoras de valor más importantes.

El valor a precios del año de referencia 2013 de esta rama productiva, presenta cantidades de Q 47,445.2 millones para el año 2015, 48,500.4 millones en 2016, Q 51,051.7 millones en 2017, Q 52,048.1 millones en 2018 y Q 55,926.0 millones en el año 2019, que representan el 10.0%, 9.7%, 9.7%, 9.6% y 9.4% de la producción interna bruta para los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 respectivamente que, a primera vista, muestra una pérdida relativa de la importancia de este sector en la actividad económica del país, y que es coherente con la modernización capitalista en esta parte del mundo, que aumenta sus inversiones más que proporcionalmente en capital constante de alta tecnología, que lenta pero progresivamente industrializa la producción vinculada directamente con la madre tierra, como factor natural y eterno para la reproducción de la vida social.

El comportamiento económico de la producción interna bruta mostrado en la segunda década de este siglo XXI, evidencia un sostenido proceso de desenvolvimiento económico y, con ello, el arrastre de las diversas actividades como las inversiones y la captación de ingresos por parte del Estado para que se constituyera en un pilar del desarrollo capitalista, no como rector de la economía como en los tiempos del desarrollismo, sino como facilitador para las inversiones de capital mediante las concesiones, que han evidenciado prácticas corruptas, pero que dejaban en el pasado la caída de la producción interna bruta del ya lejano año de 2009, en donde la economía guatemalteca se redujo significativamente al crecer únicamente en Q 1,014.7 millones más que el año precedente, significando un incremento relativo del 0.5%, el más bajo en las primeras dos décadas del siglo XXI, influenciada significativamente por la crisis económica-financiera experimentada por el régimen capitalista de producción con su epicentro en el centro del imperio, que derrumbó gigantes financieros como la compañía global de servicios financieros Lehman Brothers, lo que nuevamente nos hacía recordar que la economía de libre mercado basada en las actividades especulativas no puede ser el núcleo de una estrategia de desarrollo socioeconómico y político, que ni siquiera puede mantener su ritmo de crecimiento económico, como lo han evidenciado los estallidos de las burbujas financieras en las bolsas de valores, que demuestran que es la economía real la que sirve de cimiento para un despegue económico que lleve inherente el bienestar social, en tanto que la economía de casino que opera en las actividades bursátiles es una actividad improductiva que no tiene materialización de valor, pero ha permitido las enormes acumulaciones de capital, riqueza y poder imperial a la élite de la oligarquía financiera especulativa y parasitaria dominante en el llamado mundo occidental.

No obstante, en nuestro país durante la segunda década de este siglo, se experimenta un proceso de recuperación como se observa en la gráfica 1, iniciándose con el incremento de Q 5,564.2 millones y Q 8,302.2

millones en el año 2010, manteniéndose un ritmo de crecimiento estable en toda esta segunda década, sobresaliendo el de los años 2011, 2014 y 2015, que a precios del año de referencia 2001 fueron de Q 8,302.2 millones, Q 9,260.7 millones y Q 9,568.4 millones⁵, equivalente al 4.2%, 4.2% y 4.1% respectivamente, lo que ha permitido al Banco Mundial colocar a Guatemala entre las naciones de ingresos medios altos en Latinoamérica, junto a países como Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Colombia, Paraguay y otros, sin embargo, detrás de estos indicadores de ingreso per cápita promedio, se esconden enormes diferencias socioeconómicas como el caso de Guatemala, que se encuentra entre los seis países con mayor desigualdad de este continente americano.

Esta recuperación económica en la segunda década del siglo XXI, con tendencias hacia el alza de manera sostenida, hacía pensar que el comportamiento económico de nuestro país indubitablemente continuaría incrementándose, como lo informó el presidente del Banco de Guatemala (Banguat) en conferencia de prensa⁶, manifestando que las proyecciones de crecimiento de la economía mundial para el año 2020 eran del 3.4%, para Estados Unidos de América 1.9% y para Guatemala las proyecciones de la variación interanual del Producto Interno Bruto en términos reales sería entre el 3.0% y el 4%, lo cual obedece a una recuperación impulsada por las diferentes actividades económicas, superior a las del año 2019⁷, por lo que todo era un júbilo, a pesar de que se siguen gestando las condiciones objetivas para una nueva crisis, independientemente de la amenaza de la pandemia del covid-19 que aún no se vislumbraba, pero que impactó severamente en la economía del país.

5 FUENTE: Estadísticas del Banco de Guatemala, https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2001/1.1_PIB_Tasa_de_Variacion.pdf

6 Banco de Guatemala, Conferencia de Prensa, 28 de noviembre de 2019. <https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat723.pdf>

7 FUENTE: Banco de Guatemala, Conferencia de Prensa, op. cit. pág. 10.

Estas expectativas acerca de la economía del país, eran compartidas por otras instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina, lo que parecía obvio si se observa el comportamiento económico precedente, que daba la certeza que las expectativas eran que se mantuviera por muchos años, sin tomar en consideración que el régimen capitalista de producción lo que busca es la acumulación de capital en escalas mayores, sin importar la actividad económica, que ha provocado la gestación de una acumulación sin precedentes en el capital especulativo, que está alimentando una crisis bursátil sin precedentes y, además, al no ser el aumento del desarrollo económico su finalidad, así como el mantenimiento inherente de la anarquía de la producción, agudiza sus contradicciones internas, ante todo, entre capacidad de producción y capacidad de consumo, que aumenta significativamente la desigualdad social, lo que no permite prever con certeza el movimiento económico, dando lugar a crisis de sobreproducción que son parte de la esencia de este régimen económico-social, lo que, potenciado por la creación de condiciones para aumentar la magnitud de los capitales y las luchas imperiales por el control del mundo, aceleró la expansión de una pandemia, que provoca dudas respecto a que su origen se deba a causas naturales, en un ambiente social de encarnizada competencia por la apropiación de mayores cantidades de riqueza social, que ha sido aprovechada por algunas empresas como las farmacéuticas y los grandes consorcios que operan en línea, para concentrar y centralizar aún más los capitales en un proceso de acumulación ampliada que no conoce límites a su voracidad.

La llegada de la pandemia del covid-19 y su expansión acelerada, dadas las precarias condiciones del sistema de salud, eliminó las expectativas de un crecimiento económico con tasas como las esperadas, al tenerse que implementar medidas de confinamiento y bioseguridad que provocaron la caída del producto interno bruto trimestral de los meses enero-marzo y especialmente de abril a mayo, que disminuyó a niveles nunca antes vistos en

la historia económica del país, ni siquiera durante la crisis de los ochenta por el agotamiento del modelo desarrollista, por lo que en el año 2020, el derrumbe económico alcanzó las tasas que se observan en la gráfica siguiente.

Gráfica 2.

Guatemala: Variación Porcentual del Producto Interno Bruto Trimestral Años 2016 - 2021



FUENTE: Elaboración propia con base a Banco de Guatemala, Estadísticas Macroeconómicas, Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto Trimestral, Segundo Trimestre 2021, pág. 2. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/PDF_graficas_y_cuadros_estadisticos.pdf

La expresión de la caída de la actividad económica mostrada en el cuadro anterior es evidente, al mostrarnos la lamentable situación que experimentó en los tres primeros trimestres, al descender la producción y la distribución, pero con rigor implacable en los meses de abril, mayo y junio, que en comparación al mismo trimestre del año 2019 al registrar -8.9%, que significó una reducción de la producción interna bruta total de Q 7812.1 millones a precios constantes del año de referencia 2013, que representa un descenso de -1.5% en comparación con el año anterior.

Esta catástrofe es el resultado de la caída de todas las ramas de la actividad económica que conforman el producto interno bruto, a excepción de la agricultura, actividades inmobiliarias y la administración pública y defensa, pero que afectó con mayor dramatismo el alojamiento y servicio de comidas, así como en el transporte y almacenamiento, que redujeron su participación al disminuir en -4.6%, -45.4% y -30.9% en los tres primeros trimestres de 2020, y en el -4.0%, -31.9% y -14.3% en los mismos trimestres respectivamente⁸. Esta situación se debió básicamente a la disminución de los ingresos, tanto de las familias como del Gobierno Central, que provocaron reducción de los gastos de consumo final, al contraerse en el segundo trimestre en Q 9,411.5 millones en comparación con los gastos en el mismo trimestre de 2019, que en términos porcentuales representa el -6.7%⁹, lo que es obvio, si tomamos en consideración que el consumo es esencial para que se desarrolle la producción, pero que, sin embargo, es una problemática del capitalismo de la cual no se puede liberar.

Esta contradicción entre producción y consumo es inevitable en el régimen capitalista de producción ya que es inmanente a su esencia concentradora de capital, con una tendencia a agudizarse por su misma dinámica, pero en el año 2020 fue muy especial por la expansión de la pandemia del covid-19, sin que al principio se tuvieran muchos conocimientos certeros acerca de los mecanismos para evitar el contagio, lo que paralizó actividades económicas muy importantes, aunque en las actuales condiciones materiales de funcionamiento y desarrollo burgués, se sigue alimentando una situación de fatales consecuencias ante la imparable burbuja especulativa bursátil que necesariamente tiene que explotar, lo que indudablemente provocará enormes efectos negativos en las economías y sociedades, con proporciones mucho más agudas que las que se observaron en la década de los años veinte del pasado siglo XX, previo a la gran recesión que inició en octubre de 1929, habiéndose transformado en una crisis general de civilización, que

⁸ FUENTE: *Ibíd.*, pág. 19.

⁹ FUENTE: *Ibíd.*, pág. 20.

involucra no sólo a todos los ámbitos económico, social, político, ideológico, sino también a la misma naturaleza, por lo que necesariamente el sistema imperante tiene obligadamente que sufrir transformaciones estructurales, puesto que prácticamente llegó a su fase de agotamiento, y que ni decisiones extremas podrán ser su salvación, ya que históricamente ha acaecido que toda formación socioeconómica es histórica y, por tanto, transitoria, como lo ha afirmado la concepción materialista de la historia desde mediados del siglo XIX.

La recuperación económica empezó en el tercer trimestre al caer la producción interna bruta en menor proporción que en los trimestres anteriores, para crecer nuevamente en el cuarto trimestre del año 2020 y, más aún, en los dos primeros trimestres del año 2021, con porcentajes del 4.5% y 15.1%, como consecuencia de la apertura de la economía decretada por el Gobierno de la República en septiembre del año pasado, al haber fracasado en el control de la expansión de la pandemia del covid-19, lo que se demuestra con el persistente contagio, que en la actualidad sobrepasa los 615,000 casos y cerca de 16,000 fallecidos, sin tomar en cuenta una gran cantidad de seres humanos que nunca fueron reportados para formar parte de las estadísticas necrófilas que nos ha dejado esta enfermedad contagiosa, que sigue provocando dolor y muerte en todo el mundo, con mutaciones que dificultan su erradicación.

Este reinicio de libertad de mercado con la recomendación de implementar ciertos protocolos de bioseguridad, como toma de temperatura, limpieza, distanciamiento personal y uso de mascarillas, que en muchísimos casos no se cumplen, obedece al carácter de clase del Estado, por la presión de los empresarios ante la necesidad imperiosa de garantizar el movimiento de los capitales, que redundó en resultados económicos positivos desde el tercer trimestre del año 2020, habiéndose reiniciado el proceso de crecimiento económico con bajas tasas porcentuales en ese año con plena pandemia,

pero en el año 2021 se dio un repunte significativo en el segundo trimestre, en donde la participación esencial de principal elemento supraestructural ha consistido en garantizar el crecimiento económico con la apertura de las actividades económicas, olvidándose de los principios de justicia social como supuestamente es su obligación, lo que es coherente con su naturaleza inmanente, encargado del fortalecimiento y desarrollo de la base económica dominante.

La Expansión de la Pobreza

Como se ha demostrado anteriormente, desde que se implementó el modelo neoliberal a mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, hasta las primeras dos décadas del siglo XXI, el crecimiento económico de Guatemala ha sido persistente aunque a ritmos moderados, a excepción del año 2020 en que hubo una caída del producto interno bruto, especialmente durante el segundo trimestre, para nuevamente empezar su recuperación en el tercer y cuarto trimestres, que no fueron suficientes para evitar el descenso de la actividad económica en ese primer año pandémico, pues al final el valor a precios constantes de la producción interna bruta total fue de -1.5%, pero se estima que para este año 2021, las proyecciones de crecimiento económico mundial se ubican en el 5.9%, sobresaliendo India con 9.5%, China 8.1%, Estados Unidos de América 6.4% y la zona del euro con 4.7%, entre otros¹⁰, debido al avance del proceso de vacunación y el incremento del consumo. Dentro de estas expectativas optimistas, se proyecta en la misma presentación del Banco de Guatemala, que la variación porcentual interanual del producto interno bruto de nuestro país, será de entre 4.0% y 6.0% para 2021 y de entre 3.5% y 5.5% para el año 2022, con incrementos significativos en todas las ramas de la actividad económica, especialmente el consumo, las exportaciones, las remesas y el crédito al sector privado en general,

¹⁰ Banco de Guatemala, Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas, 1 de octubre de 2021, pág. 4. <https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat783.pdf>

especialmente el microcrédito, que muestra un dinamismo impresionante, así como la estabilidad de precios a nivel general que es una variable necesaria pero no suficiente para contener la profundización de las desigualdades sociales.

No obstante las perspectivas económicas favorables, la historia nos demuestra que, a pesar de mantenerse sistemáticamente un crecimiento económico sostenible, este no se ha revertido hacia el mejoramiento de las condiciones materiales y espirituales de vida de la gran mayoría de familias guatemaltecas, lo que obedece a la forma social histórica en que se organizan los procesos de producción y servicios, que responde a las necesidades de reproducción ampliada de los capitales, dejando al margen el desarrollo social, por lo que el principal elemento supraestructural de nuestra sociedad, es arrastrado por la vorágine neoliberal, evidenciando una sumisión pusilánime, ante los verdaderos amos que mantienen el control del poder económico, ideológico y político para salvaguardar sus sagrados intereses privados.

Estas apreciaciones no obedecen a interpretaciones antojadizas de carácter subjetivo, sino que, por el contrario, fieles a la práctica social como criterio de verdad, detrás del velo místico que nos impone la fetichización de las relaciones económicas imperantes, se oculta una terrible tragedia que ni siquiera las mismas instituciones oficiales se atreven a negar, dada la gravedad de la problemática socioeconómica que grita angustiada por una solución aunque sea atenuante, que no es posible de obtener, dados los pensamientos que guían el accionar de los sujetos dominantes en la conducción económica del país, que se derivan de una estructura económica obsoleta imperante, dentro de la que destaca la persistente forma y tenencia de la tierra caracterizada por la aguda concentración de este medio de producción, con sus orígenes desde los tiempos coloniales, situación que necesaria y obligadamente se tiene que transformar, para que deje de ser un obstáculo en el progreso social.

Como consecuencia de esta problemática, la publicación periódica del Banco de Guatemala denominada “Guatemala en Cifras”, al igual que las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística -INE- sobre las condiciones de vida, nos reflejan la cruda realidad socioeconómica en que se encuentra gran parte de la población de este país, aunque lamentablemente las cifras más recientes se refieren al año 2014, es indudable que en la actualidad esta problemática se ha intensificado y extendido, más aún, con los efectos desastrosos de la pandemia del covid-19, que en el año 2020 paralizó varias actividades económicas como el hospedaje y servicios de comida, al igual que el transporte y almacenamiento, con contracciones nunca antes vistas, ni siquiera en los años de abierta represión con la política del terrorismo de Estado, de principios de la década de los años ochenta del pasado siglo XX.

Cuadrado 2.

Guatemala: La Pobreza en Números

Años 2011 y 2014

AÑOS	HABITANTES	POBREZA EXTREMA %	POBREZA NO EXTREMA %	TOTAL
2011	14,636,487	13.33	40.38	53.71
2014	15,806,675	23.36	35.93	59.28

FUENTE: Banco de Guatemala, Guatemala en Cifras, 2014 y 2019. https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala_en_cifras_2019.pdf. https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala_en_cifras_2014.pdf.

Las estadísticas anteriores, si bien son de hace algunos años, nos indican categóricamente que cerca del 60% de la población guatemalteca está en condiciones de pobreza, que para el año 2014 ascendían a 8,676,510 personas, más de la mitad del total de habitantes, que prácticamente se encuentran crónicamente con una carencia de recursos básicos para reproducir la vida del ser humano como alimentos, agua potable, vivienda, educación, sanidad e integridad social, que se deriva de la falta o insuficiencia de ingresos que les impiden mejores condiciones materiales y espirituales de vida, sin esperanzas de un nivel de vida superior, que es una condición

esencial que los obliga a involucrarse en actividades al margen de la ley, migrar hacia países del norte del continente americano o refugiarse en el sector informal.

La pobreza en todas sus formas, se ha expandido por todos los departamentos de la República de Guatemala, especialmente en los departamentos de Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Quiché, Huehuetenango y Chiquimula, con porcentajes del 83.10%, 80.90%, 77.50%, 74.70%, 73.80% y 70.60% respectivamente; en tanto que, en la forma de pobreza extrema, en la cual se sobrevive sin disponer de los recursos económicos que permitan satisfacer las necesidades básicas de alimentación, tratando de obtener algunos alimentos para seguir respirando, los departamentos con mayores porcentajes son Alta Verapaz, Quiché, Totonicapán, Chiquimula y Sololá con el 53.6%, 41.8%, 41.1%, 41.1% y 39.9%. Para el caso del departamento de Guatemala, el total de pobreza es del 33.3%, pero este porcentaje representa más de 1,161.884 personas en el año 2014¹¹, que en términos absolutos es una cantidad altamente significativa, y que conforme se desarrolla el capitalismo, tiende a aumentar la población urbana por las permanentes migraciones del campo hacia la ciudad, que es una característica de esta forma de organización burguesa de producción y distribución, sin que existan condiciones objetivas para la absorción productiva de esta fuerza de trabajo.

A este respecto, el desarrollo en profundidad y extensión de la economía neoliberal, aumenta la marginación y exclusión social, situación que se agrava por la persistencia de los contagios de las variantes del coronavirus como la famosa delta y la ómicron que se extiende por todo el mundo y que indudablemente llegará a nuestro país, situación que determinó a la Comisión Económica Para América Latina -CEPAL-, en su informe del pasado 14 de octubre del año en curso, a afirmar que en América Latina, “...en un contexto en que la pandemia de COVID-19 aún no se ha controlado, se mantienen los retrocesos sociales en materia de pobreza y pobreza extrema, desigualdad,

¹¹ *Ibíd*

inequidad en el acceso a la salud, educación y nutrición, entre otros, lo que refleja que el repunte económico no será suficiente para que la recuperación sea transformadora, con igualdad y con sostenibilidad ambiental”¹², que para el caso de Guatemala no es la excepción, estimándose que en el año 2020 la pobreza total fue del 61.28% que, para una población de 16,858,333 habitantes, un total de 10,330,786 de guatemaltecos se encuentran en situación de pobreza, sin que ni siquiera se bosqueje una solución gubernamental a este problema socioeconómico, al mantenernos en una incertidumbre en la que aún no existe claridad para salir de esta crisis sanitaria, que coadyuva a la profundización de la desigualdad social imperante.

Como señala el Banco Mundial, refiriéndose a nuestro país, “...la estabilidad económica y el estatus de ingresos medianos altos no se han traducido en una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad”¹³, afirmando categóricamente que “Guatemala tiene la cuarta tasa más alta de desnutrición crónica en el mundo y la más alta en LAC, con poblaciones indígenas y rurales desproporcionadamente afectadas. La desnutrición crónica infantil (y retraso en el crecimiento) afecta al 47 por ciento de todos los niños menores de cinco años, al 58 por ciento de los niños indígenas y al 66 por ciento de los niños en el quintil de ingresos más bajos”¹⁴, lo que es una de las manifestaciones más severas en que se debate gran parte de la población guatemalteca, tratando de infrasubsistir dentro de una forma de organización social adversa a sus intereses, acentuada por una administración gubernamental que no tiene en su horizonte de sentido una finalidad última de desarrollo social, pues no es su racionalidad económica.

12 CEPAL, La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social, 14/10/2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47301/1/S2100594_es.pdf

13 Banco Mundial, Guatemala panorama general. <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview#1>.

14 *Ibíd*

La problemática socioeconómica prevaleciente en Guatemala, se refleja en los distintos estudios presentados por las organizaciones multilaterales como la Organización de Naciones Unidas que, por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, en su último ranking del índice de desarrollo humano 2020, nos mantiene en el puesto 127 de 189 países¹⁵, que es un indicador que nos muestra que prácticamente no ha habido una e-strategia efectiva de desarrollo social, en una secuencia de gobiernos corruptos que no les importa la vida de millones de conciudadanos, que día a día se levantan sin ninguna expectativa de un mejor nivel de vida material y espiritual, a tal grado que, este Programa “...alerta sobre el incremento de la población vulnerable, que podría recaer en la pobreza si no se cambian las políticas públicas actuales. La advertencia se hace a pesar de que el número de personas sin recursos se redujo en los últimos diez años en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Sólo uno incumplió las metas fijadas, se quedó atrás y reporta cifras en aumento: Guatemala”¹⁶. Los comentarios salen sobrando.

Es por esto que la crisis del covid-19 se expandió rápidamente por todo el país, al encontrar a la mayoría de la población guatemalteca en unas condiciones deplorables a nivel socioeconómico, y un Estado cooptado por élites políticas que prepotentemente aprueban leyes e influyen significativamente para que el gobierno actúe de acuerdo a sus mezquinos intereses, buscando únicamente satisfacer sus incesantes prácticas de enriquecimiento rápido e ilícito, sin ningún interés por el desarrollo social, por lo que, a pesar del moderado pero persistente crecimiento económico de más de tres décadas consecutivas de la producción interna bruta, la pobreza en todas sus manifestaciones creció en todos los departamentos de la República sin ninguna excepción, en proporciones alarmantes, si tomamos en consideración

15 Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, Informes sobre Desarrollo Humano, 2020, Último Ranking del Índice de Desarrollo Humano | Informes sobre Desarrollo Humano (undp.org).

16 Plaza Pública, 14 de junio 2016. <https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-el-unico-pais-latinoamericano-en-el-que-aumento-la-pobreza>.

que en la actualidad prácticamente más del 60% de los guatemaltecos se encuentran en condiciones de pobreza, lo que ha determinado que la UNICEF ubique a Guatemala como el sexto país en el mundo con peores índices de malnutrición infantil¹⁷, afirmando que en algunas regiones de la Guatemala rural, donde la mayor parte de la población es de origen maya, los índices de malnutrición infantil alcanzan el 80%, lo cual provoca daños irreversibles de carácter físico e intelectual en la niñez guatemalteca.

Además, el crecimiento económico se desenvuelve dentro de una estrategia que privilegia mayor concentración de la riqueza, por lo que la producción y distribución de la riqueza se orienta a agudizar las desigualdades sociales que, aunado al deterioro de la economía mundial y las necesarias restricciones de confinamiento y movilidad que impuso el gobierno supuestamente para minimizar los contagios de la pandemia, redundaron en una fuerte disminución de la actividad económica, especialmente en el segundo trimestre del año 2020, mermando la ocupación y los ingresos percibidos por los trabajadores, que inexorablemente impactan en la expansión de la pobreza.

Esta problemática es de esperarse que continúe aumentando en el futuro, si persisten esta clase de gobiernos que hemos tenido desde la llamada apertura democrática, que únicamente engañan a la población con promesas que jamás van a cumplir para que les de su voto y luego olvidarse de sus ofrecimientos demagógicos, por lo que los programas de asistencia social que se han implementado resultan en un rotundo fracaso, al convertirse en una práctica de política clientelar, sin fiscalización efectiva y ninguna transparencia ni objetivo preciso que desemboque en una real y efectiva reversión de la extrema pobreza, pero que es inherente a la lógica de acumulación de capital en su forma neoliberal de libre mercado, lo que se demuestra con las estadísticas oficiales de la pobreza que, de 2011 al

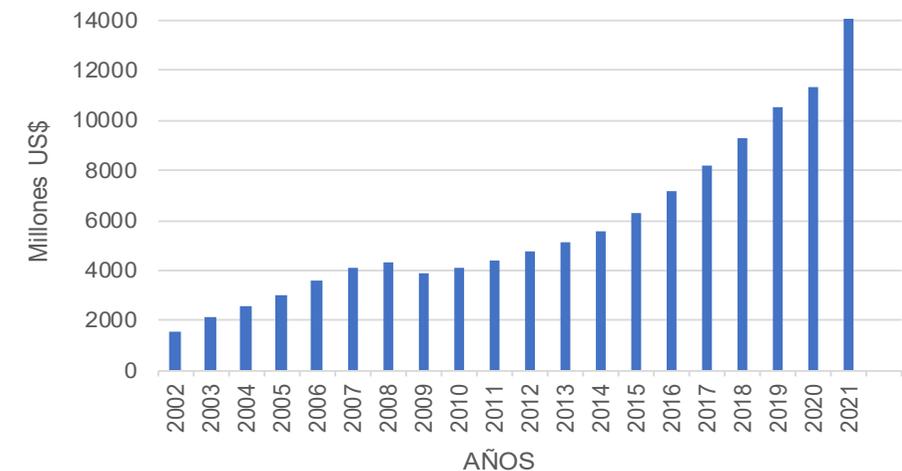
17 UNICEF, Desnutrición en Guatemala. <https://www.unicef.es/noticia/desnutricion-en-guatemala>.

año 2014 aumentó 5.53 puntos porcentuales, y en los siguientes años no ha habido ningún cambio importante a nivel gubernamental que contrarreste realmente este flagelo social, sino que por el contrario, han aumentado los niveles de corrupción sin precedentes en nuestra historia.

Dentro de este intrincado embrollo social de difícil situación en que subsiste la gran mayoría de guatemaltecos, el crecimiento de las remesas ha sido un pilar sumamente importante para atenuar las condiciones de pobreza y pobreza extrema, las que aumentaron significativamente aún con la expansión de la pandemia del covid-19 en Estados Unidos de América, que es donde reside la mayoría de migrantes guatemaltecos, como se aprecia en la gráfica siguiente.

Gráfica 3.

Guatemala: Ingreso de Divisas por Remesas Familiares
Años 2002 - 2021



NOTA: 2021 al 31 de octubre.

FUENTE: Banco de Guatemala, Sección de Estadísticas de Balanza de Pagos. <https://banguat.gob.gt/es/page/anos-2002-2021>

La gráfica anterior es elocuente en lo referente a cuantificación del ingreso de divisas por remesas familiares, que no es un logro del gobierno ni un componente de la política económica sino un producto de la marginación y exclusión social que obliga a la emigración, resaltando los años 2020 y 2021 en plena pandemia en los Estados Unidos de América, en donde se provocó una contracción económica severa en el segundo trimestre de 2020 que, aunque se recuperó a partir del tercer trimestre, no compensó los daños causados en ese año, con un resultado negativo en el producto interno bruto al reducirse en 0.5 billones de dólares según estadísticas oficiales¹⁸, sin embargo las remesas aumentaron en US\$ 832.1 millones, esperándose que en este año 2021 supere los US\$ 3,000.0 millones, suscitándose dudas con respecto al por qué de estos incrementos en plena expansión con las nuevas variantes del covid-19, situación que en otros países como México, "...los señores de las drogas encontraron en las remesas una nueva modalidad de lavado de dinero. Ante la imposibilidad de llevar o traer dinero hacia ese país, se puso en marcha, sobre todo en municipios del norte de México, una estrategia de blanqueo hormiga de dinero a través de los envíos que los paisanos hacen a sus familias en México"¹⁹, lo que no se puede descartar para otros países.

En conclusión, podemos afirmar que la pobreza en sus formas fundamentales de pobreza extrema y pobreza no extrema, es una condición de vida que se manifiesta en la incapacidad de las familias para acceder plenamente a los bienes materiales básicos para reproducir sus condiciones materiales y espirituales de vida, que en nuestro país se ha desarrollado en expansión y profundidad, aumentando en 5.57 puntos porcentuales de 2011 a 2014 y, con la pandemia del covid-19 aumentó en 2 puntos porcentuales según la Comisión Económica Para América Latina -CEPAL-, sin que se haya implementado una estrategia de desarrollo económico-social efectiva que revierta la tendencia de crecimiento de esta problemática.

18 FUENTE: Canal de noticias estadounidense CNN. La economía de EE.UU. registró en 2020 su peor caída desde 1946 (cnn.com). <https://cnnespanol.cnn.com/2021/01/28/>.

19 FUENTE: e-consulta.com, México, 26/11/2011. <https://www.e-consulta.com/2021-11-19/en-pandemia-narco-incursiona-en-remesas>

Este aumento de la pobreza acaece en un contexto de crecimiento sostenido del producto interno bruto a tasas positivas, desde mediados de los años ochenta del pasado siglo XX y sigue aumentando en la actualidad, con la única excepción del año 2020 en que la pandemia del covid-19 penetró y se expandió por toda la república, provocando una contracción en todas las actividades económicas, exceptuándose la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; actividades inmobiliarias; y, actividades financieras y de seguros, habiéndose provocado las mayores contracciones en la rama de alojamiento y servicios de comida; y, en el transporte y almacenamiento con caídas nunca antes vistas en la historia económica del país.

Esta realidad, nos demuestra indubitablemente que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar el desarrollo social, puesto que depende de la forma social histórica en que se desenvuelvan la producción y distribución de la riqueza, que, para el caso de Guatemala, se nos impuso la estrategia de economía de libre mercado de carácter neoliberal desde mediados de los años ochenta del pasado siglo XX, que se caracterizó en una de sus manifestaciones, por un crecimiento económico persistente, pero con una racionalidad económica de acumulación de capital, sin importar las condiciones de vida de la mayoría de seres humanos, que han sido objeto de marginación y exclusión social estructural y permanente, convirtiendo progresivamente a grandes contingentes de trabajadores en inservibles para las necesidades de competitividad y acumulación de las empresas capitalistas, que sistemáticamente aumentan su composición orgánica del capital, con el propósito de garantizarse su permanencia en los mercados y una reproducción ampliada por medio de las máximas rentabilidades de sus capitales.

En este sentido, se hace imprescindible la toma de conciencia, el conocimiento y la información verídica de nuestra problemática socioeconómica como el caso de la pobreza, para una práctica política que pueda hacer

transformaciones estructurales y, de esta manera, ir forjando una estrategia de desarrollo económico y social cualitativamente superior, que tenga al ser humano como el centro y sujeto primordial del desarrollo, lo que políticamente puede ser viable, tomando en consideración que a nivel de la totalidad social se está imponiendo un nuevo orden económico, social y político multilateral, dejando cada vez más en los anales de la historia el agotado ordenamiento social unilateral, que ha dominado el movimiento histórico-natural de la sociedad desde principios de la década de los años noventa del pasado siglo XX, que para la concepción materialista de la historia es obvio, pues afirma que toda forma de organización socioeconómica es histórica y, por lo tanto, transitoria y jamás eterna, como se ha demostrado a través del tiempo.

Referencias Bibliográficas

Franz Hinkelammert, *La Deuda Externa de América Latina*, Departamento Ecueménico de Investigaciones, Costa Rica, 1990.

Banco de Guatemala, Documentos varios.

Instituto Nacional de Estadística, INE. ENEI 2-2019. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/08/13/2020081354355Y1KZ2HK3GnWnOvCP6lkZunmf8PiHYFSH.pdf>

CEPAL, *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*, 14/10/2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47301/1/S2100594_es.pdf

Banco Mundial, *Guatemala panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview#1>.

Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, *Informes sobre Desarrollo Humano, 2020, Último Ranking del Índice de Desarrollo Humano | Informes sobre Desarrollo Humano* (undp.org).

Plaza Pública, 14 de junio 2016. <https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-el-unico-pais-latinoamericano-en-el-que-aumento-la-pobreza>.

UNICEF, *Desnutrición en Guatemala*. <https://www.unicef.es/noticia/desnutricion-en-guatemala>.

Canal de noticias estadounidense CNN. La economía de EE.UU. registró en 2020 su peor caída desde 1946 (cnn.com). <https://cnnespanol.cnn.com/2021/01/28>.

e-consulta.com, México, 26/11/2011. <https://www.e-consulta.com/2021-11-19/en-pandemia-narco-incursiona-en-remesas>.

La Relevancia del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno

Edi David López Santiago

Economista

Reflexiones Teóricas-Conceptuales

Los países latinoamericanos y sus prácticas estatales han sido experimentos de la práctica neoliberal, como se es sabido toda una corriente surgida del llamado consenso de Washington, fundamentados en teóricos como Hayek quien aseveró que, es una falsa ilusión la pretensión de forjar deliberadamente el futuro de la sociedad (Hayek, 1980, como se citó en Vergara J. I. 2000). Fue así como en nuestro continente, se abandonó o se minimizó el papel del Estado por consiguiente las políticas públicas redujeron su importancia e impacto y con ello la planificación gubernamental; con la hipótesis que, dejando en el mercado y por consiguiente en las empresas privadas las principales actividades económicas, asumiendo que es la forma óptima de asignación de los recursos; se produciría el crecimiento económico que, llegaría a beneficiar a todos, con el rebalse que se produciría. Lo anterior fue la causa por el que instituciones estatales que, antes tenían una participación importante en la economía, desaparecieron en su gran mayoría o fueron transformadas, negando así los planteamientos de John Maynard Keynes (1883-1946) de la compatibilidad entre Estado y mercado, aplicado en forma exitosa en los Estados Unidos Americanos, para salir de la gran recesión de los años 30.

Los resultados de la puesta en práctica de las medidas neoliberales fueron generar más riqueza en los ricos, más pobreza, exclusión económica y social de gran parte de la sociedad, se justificó el modelo económico de acumulación fundamentado en mano de obra barata, explotación de recursos

naturales y la exportación de productos con poco valor agregado; aunque se ha generado crecimiento, no ha sido lo esperado, es de tipo rentista, que no ha repercutido en la demanda agregada de los mercados internos (E. Reyes, Giovanni, & Martín Fiorino, Víctor R., 2019).

El Papel del Estado

Uno de los debates en la historia del pensamiento económico ha sido el rol que el Estado debe tener en la sociedad, especialmente desde la perspectiva de la actividad económica, el referente principal de la teoría de mercado Adam Smith (1776) citado por el premio Nobel de Economía Stiglitz (2001) quien a su vez critica el paradigma de libre mercado y sus bases teóricas, al analizar y poner en evidencia los resultados del modelo vigente, los cuales no han sido los esperados, especialmente no genera la eficiencia, en el sentido de una asignación óptima de los recursos, que conlleve bienestar para la sociedad, como suficiente empleo y salario digno; debido entre otros aspectos por la asimetría de la información, lo cual es una negación de las premisas de mercado, ante esta y otras realidades se asume como una necesidad la intervención del Estado para corregir las falencias de este sistema económico; ratificado en ese sentido en varias oportunidades por el expresidente de Ecuador Rafael Correa, quien ha aseverado: el mercado es un excelente siervo, pero un pésimo amo.

Persisten dos grandes concepciones sobre el Estado, uno que asume que su rol debe ser mínimo, el llamado estado gendarme únicamente para administrar reglas de juego creadas por la sociedad, especialmente referido a la seguridad pública y otros servicios en donde no es de interés de la empresa privada invertir; y la otra, en donde se asume la necesidad de dotarle de poder para formular y ejecutar políticas que vayan más allá de lo originalmente planteado por los ciudadanos, que corrija las imperfecciones del mercado debido principalmente, porque la mayor parte de sus premisas

teóricas que son la base de sus postulados no se cumplen. La realidad ha demostrado en varios países que la búsqueda del beneficio social, como la redistribución del ingreso, combate a la pobreza y desigualdad, estabilidad macroeconómica entre otros, se posibilitan con la intervención estatal, por medio de políticas públicas coherentes. Stiglitz (1999) indica precisamente que, debe tomarse en cuenta las experiencias exitosas de intervención del Estado en complementación al mercado en los Estados Unidos y el este asiático, por ello asume el papel importante del gobierno en varios aspectos como promover la educación, la tecnología, apoyo al sector financiero, inversión en infraestructura, control ambiental; es decir todas aquellas intervenciones para el logro de objetivos sociales que, faciliten la equidad y alivien la pobreza.

Retomando la Conceptualización de Presupuesto Público

Cuando se analiza conceptualmente el presupuesto público, se hace referencia en primera instancia a las Finanzas Públicas y a la Política Fiscal. Un elemento estrechamente ligado al Presupuesto Público es la planificación de hecho, debe ser resultado de ella, donde se definen objetivos, resultados, indicadores, metas que, respondan a las necesidades de la sociedad. Es decir, la planificación que en este caso debe ser estratégica y su presupuesto debe ser parte de un solo proceso.

El Presupuesto de Gastos e Ingresos del Gobierno constituye la principal herramienta para viabilizar el gran objetivo de bienestar general de la sociedad, para hacer accesible los bienes y servicios, como salud, educación, infraestructura vial, entre otros; es decir debería ser el medio de redistribución del ingreso e impulso del desarrollo del país. Las decisiones sobre la procedencia de las fuentes de los recursos se consignan en el presupuesto público, define en buena medida la decisión política de equidad.

De acuerdo con Musgrave (1992), el Presupuesto Público puede cumplir las siguientes funciones:

1. Estabilización, apoyar para que la economía produzca lo más cercanamente posible a su nivel de ingreso o producto nacional potencial, es decir, apoyar la generación de empleo, dentro de un razonable equilibrio del balance de pagos, y con un grado de estabilidad de precios o de moderación de la inflación, que evite tanto las distorsiones en la asignación de los recursos como las pugnas distributivas entre actores sociales.
2. La de asignación, ante las fallas del mercado, como estructura de precios distorsionada, casos de costo marginal cero, bienes de consumo colectivo donde no es posible la exclusión o es costosa y no viable; inmovilidad de recursos productivos y necesidad de conservación de recursos naturales entre otros, es fundamental la intervención estatal por medio del gasto, el gasto eficiente estimulando el producto nacional.
3. La de distribución, ante una realidad como la guatemalteca, es una función fundamental debido a la pobreza y pobreza extrema prevaleciente; acá son importantes las inversiones en gasto social, salud, educación, nutrición, cultura, atención a jóvenes, etc.

Para que se cumpla con dichas funciones, las mismas deben estar concatenadas, ser complementarias, de tal suerte que ayuden a la operatividad de Políticas Públicas; en ese sentido el déficit público, prioridad del gasto como parte de la política fiscal y el control de la deuda podrían impulsar el desarrollo con una redistribución más eficiente de los recursos financieros (CEPAL 2020).

De acuerdo con Stiglitz (1999) en Estados Unidos y en los países del este asiático, los gobiernos utilizando como herramienta el presupuesto público, han cumplido exitosamente las siguientes intervenciones:

1. Promoción de la educación: fundamental en los países asiáticos, para el cambio de la economía agraria a la industrial, además factor fundamental en la conformación de una sociedad con equidad, estabilidad política; facilitando altos niveles de ahorro.
2. Incentivar la tecnología: el gobierno de Estados Unidos ha apoyado durante más de 150 años, con notable éxito las innovaciones tecnológicas, lo que ha repercutido en el crecimiento económico; en los países del este asiático, ha sido fundamental el apoyo a la promoción y transferencia de tecnología.
3. Apoyo al sector financiero: creación de normativa para la reducción de la inestabilidad financiera, Estados Unidos en su oportunidad creó el sistema de Reserva Federal junto con intermediarios financieros para estimular mercados débiles; similares acciones llevadas a cabo en Asia, en donde los gobiernos ejecutaron una serie de acciones, para dar solidez a la institucionalidad.
4. Inversión en infraestructura: carreteras, ferrocarriles y sistemas de comunicación, lo cual facilitó la competitividad, ha incluido la promulgación de normativa y su institucionalidad para promover la competencia y regular las fallas de mercado.
5. Prevención de la degradación ambiental: detener la degradación ambiental es fundamental, para corregir las fallas de mercado y buscar la sostenibilidad de las actividades económicas.
6. Crear y fortalecer la red de seguridad social: es fundamental atender las necesidades de salud, lo cual se justifica por dos aspectos uno, que garantiza la productividad y otro por el hecho de abandono de estos servicios por parte de las grandes empresas, siendo el gobierno la única alternativa para garantizar una necesidad básica.

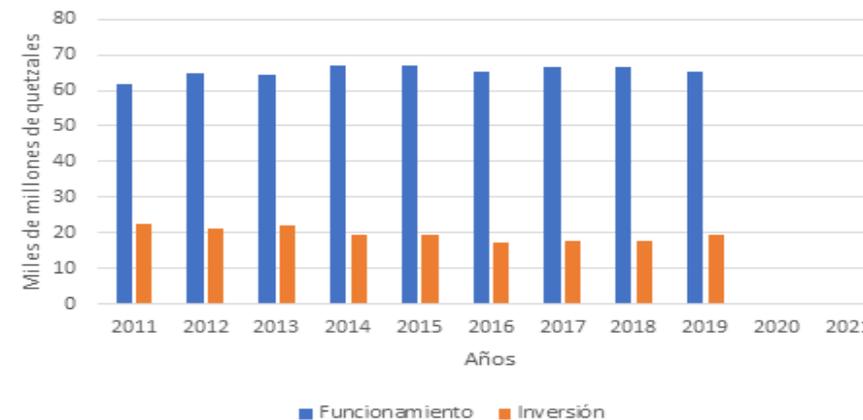
Estructura de Gastos del Gobierno

Una forma de analizar la forma en que se utiliza los recursos del presupuesto público es la desagregación en gastos de funcionamiento, inversión y pago de deuda. En el primer caso, es el que se utiliza para la gestión administrativa y gastos de recursos humanos; en tanto que el gasto de inversión corresponde a formación bruta de capital fijo, en función de la construcción de infraestructura, transferencia de capital y la inversión financiera, como se indica en la Guía Práctica sobre Análisis Presupuestario (OEA-PAFIC, 2009)

Una de las debilidades del gasto público de Guatemala, es que tiene una dinámica similar desde hace ya varios años, en donde se invierte poco, no obstante, los incrementos en el presupuesto, el porcentaje en gastos de funcionamiento aumentan; no así los de inversión, es decir las diferentes propuestas de presupuesto, año con año asignan más a funcionamiento, pero no se incrementa la necesaria inversión; por ejemplo el gobierno ya no invirtió más en la construcción de hidroeléctricas, situación que se explica por lo indicado anteriormente, en sentido de haber asumido como necesario y correcto la reducción y participación del Estado en la dinámica económica. El siguiente cuadro ilustra esta situación.

Gráfica 1.

Gastos de inversión y funcionamiento del gobierno de Guatemala
Período 2011 a 2019

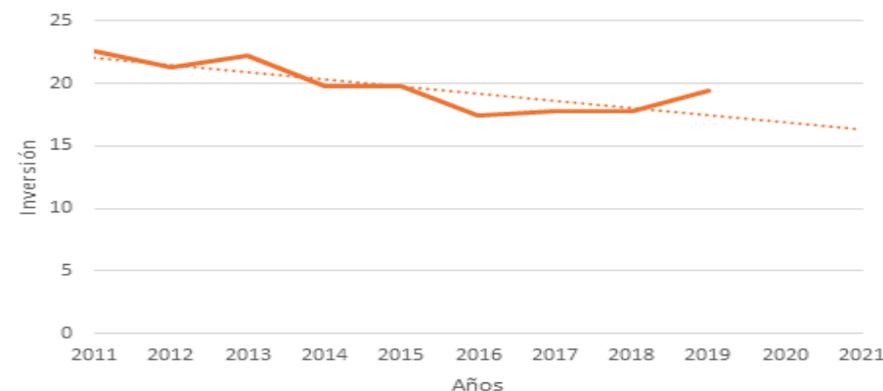


Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Este análisis es únicamente por el período de diez años, sin embargo, la tendencia ha sido la señalada, lo cual se ilustra mejor en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.

Comportamiento de la inversión gubernamental en Guatemala
Período 2011 a 2019



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

No hay explicación que, justifique este comportamiento de este tipo de gasto, reiterando que, durante el período analizado se tuvo un presupuesto de Q 52,959,596,574 para el 2011; en el 2019 de Q 87,715,064,000 es decir se tiene un incremento presupuestario de 65.63%; empero los gastos de inversión tienden a la baja. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional FMI (2019) debería invertirse en servicios básicos el equivalente del 8% del PIB, para tener impacto en las condiciones de exclusión de buena parte de la población.

Presupuesto y su financiamiento

Es ya histórico el déficit presupuestario en Guatemala, es decir los gastos son mayores que los percibidos por el gobierno; ante la falta de voluntad política de realizar un Pacto Fiscal que, permita mejorar los ingresos fiscales y revertir el sistema regresivo prevaleciente, se toma la decisión más fácil; seguir endeudando al país. Aunque el deber ser de la política fiscal, indica que en sí mismo no es negativo la contratación de deuda para un país como Guatemala, con tantas carencias; si el financiamiento proveniente de esta fuente, se utiliza en inversión, que tendrá como efecto generar más ingresos, para pagar la misma deuda; en ese sentido por ejemplo sería plenamente justificable contratar deuda para la construcción de un parque eólico, así como utilizar fondos de créditos para construir carreteras, hospitales, escuelas, entre otros; es decir apoyar en facilitar el bienestar de la población y por supuesto es pertinente endeudarse en casos de crisis económicas y contingencias como la pandemia que se está padeciendo.

Desafortunadamente en nuestro caso, se acude a la deuda simplemente ante la incapacidad de aumentar los ingresos, especialmente los fiscales y como la única alternativa de financiar presupuestos desfinanciados. La irresponsabilidad política de los gobernantes y funcionarios de los últimos gobiernos ha hecho que siga creciendo la deuda del país, sin que ello se

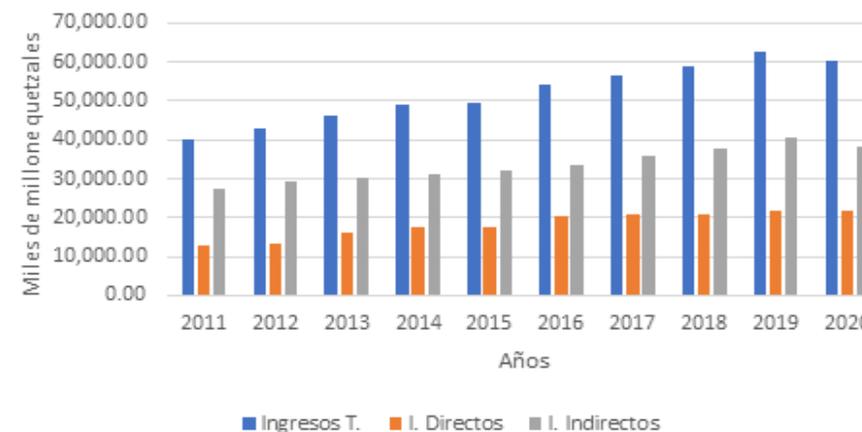
traduzca en impacto positivo en los niveles de vida de la población; el actual ministro de Finanzas, como lo ha indicado por algún otro funcionario, expresó justificando la deuda que, el país es bien ponderado en el exterior por los acreedores, porque somos buenos pagadores...

La principal fuente de ingresos del gobierno, son los fiscales, sobresaliendo los impuestos indirectos, lo que define la estructura tributaria regresiva que prevalece y se ha ido fortaleciendo, como se puede ver a continuación.

Gráfica 3.

Ingresos fiscales de Guatemala

Período 2011 a 2020

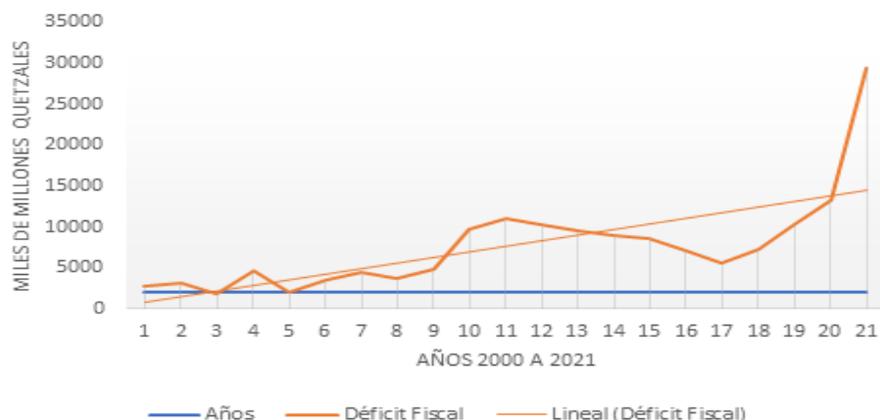


Fuente: elaboración propia, con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

La principal fuente generadora de los impuestos indirectos es el IVA, en algunos momentos se ha especulado sobre su incremento; por otra parte, no se ha logrado a pesar de unos leves intentos revertir la estructura impositiva.

Se ha convertido en una constante, el desbalance fiscal, bajo la premisa en principio válida que, las necesidades de la población necesitan de suficientes recursos para paliar las mismas; por ello se justifica que los gastos sean mayores a los ingresos del gobierno, desde hace ya varios años; el inconveniente es como se analiza brevemente después, que los resultados no son los esperados, debido en buena medida a la corrupción, nepotismo, ineficiencia que prevalecen sobre políticas públicas que se tienen formuladas, pero no se ejecutan por medio de los respectivos programas, proyectos. La siguiente gráfica ilustra los resultados presupuestarios de las últimas dos décadas.

Gráfica 4.
Déficits presupuestarios de Guatemala
Período 2000 a 2020



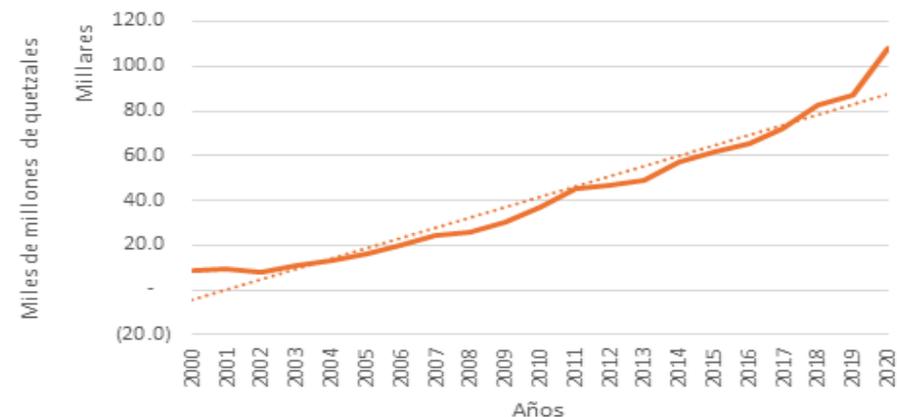
Fuente: elaboración propia, con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Es a partir del 2009 que la deuda pública toma una dinámica creciente, llegando al pico en 2020, en donde el congreso autorizó al gobierno un financiamiento extraordinario, por medio de créditos debido a la pandemia; con resultados nada satisfactorios que merecen un análisis particular, cabe

señalar el caso ilustrativo de lo realizado en este marco, los más de dos mil millones de quetzales que se depositaron en el banco estatal Crédito Hipotecario Nacional, para apoyar con créditos a pequeños y medianos empresarios, aparentemente ejecutados; al requerir información precisa por parte de un medio de prensa y un diputado sobre los nombres, dirección de residencia, actividad económica, se ha negado dicha información con el pretexto del secreto bancario.

La deuda pública de acuerdo con sus fuentes se subdivide en interna y externa, para el caso del país es mayor la primera, situación que se ha visto favorecida a raíz, de la disposición constitucional de prohibir al Banco de Guatemala brindar crédito al gobierno central; convirtiendo a los bancos comerciales privados, especialmente a los más grandes, en los principales acreedores del gobierno y uno de sus negocios más rentables y seguros. La siguiente gráfica ilustra el crecimiento de la deuda interna.

Gráfica 4.
Deuda interna pública
Período 2000 a 2020

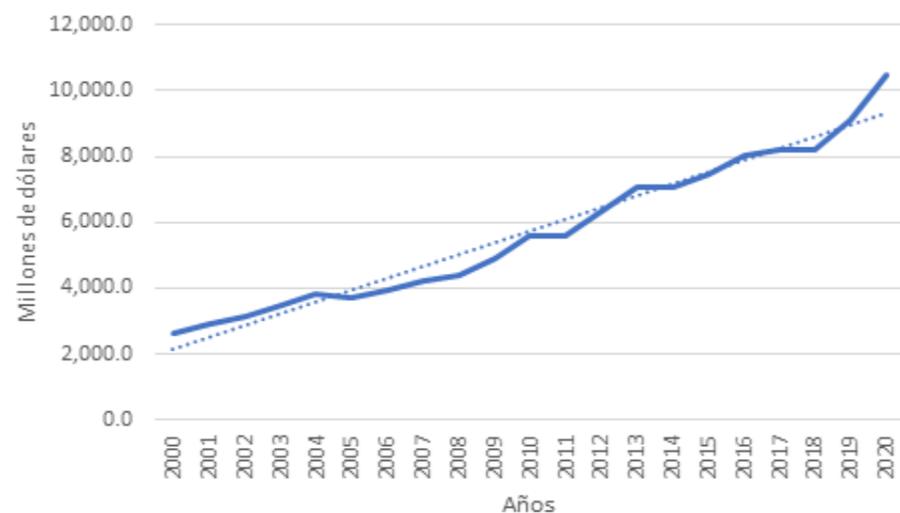


Fuente: elaboración propia, con información del Banco de Guatemala.

Se puede observar el crecimiento constante y grande de la deuda interna. No está demás indicar las desventajas de esta fuente de financiamiento para el país, es más onerosa y en condiciones desfavorables, con la única ventaja de su rapidez para obtenerla.

La deuda externa debido a las mejores condiciones, como tasas de interés más bajas, períodos de gracia, es la que evidentemente es la pertinente de contratar para el país, ahora bien, para los funcionarios y políticos que llegan al poder puede no resultar atractiva esta modalidad de crédito, porque requiere de requisitos técnicos, como planificación, en algunos casos rendición de informes y cuentas; el proceso requiere de más negociaciones. La siguiente gráfica ilustra el comportamiento de uso de esta modalidad de endeudamiento público.

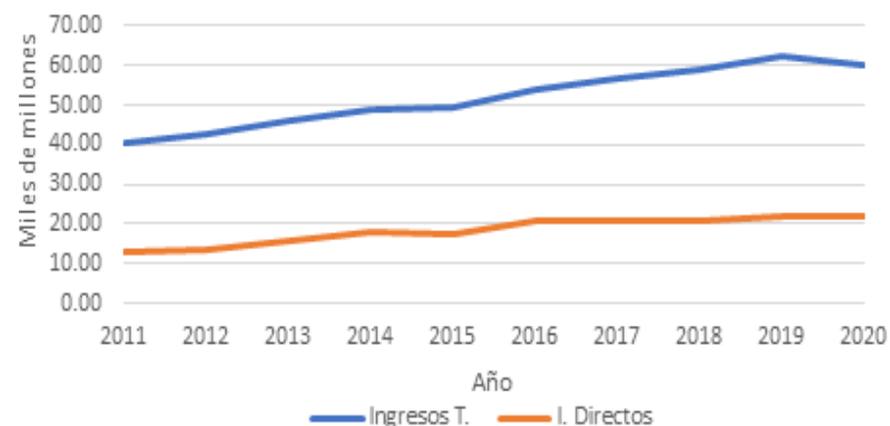
Gráfica 5.
Deuda externa pública
Período 2000 a 2020



Fuente: elaboración propia, con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

El incremento del crédito externo en forma sustancial es a partir del 2009, al igual que la interna, lo que demuestra precariedad de los ingresos del gobierno para cubrir los gastos del presupuesto. La siguiente gráfica, permite comparar con las anteriores, la diferencia de crecimiento entre ingresos y deuda.

Gráfica 6.
Ingresos fiscales totales de Guatemala
Período 2011 a 2020



Fuente: elaboración propia, con información del Banco de Guatemala.

Se puede observar que, la pendiente de crecimiento no es tan pronunciada, como los créditos internos y externos. Por otra parte, no se pueden dejar de mencionar los efectos negativos del endeudamiento público, sobre el presupuesto del gobierno, que está repercutiendo en que una suma importante de recursos se tiene que destinar al servicio de la deuda, o sea pago de intereses y capital; lo cual le da más rigidez al presupuesto. De acuerdo con datos del Banco de Guatemala, de 2011 a 2020 se ha destinado un promedio de 14.91% del presupuesto, para cumplir con los acreedores, para el último año significó la considerable cantidad de Q 2,646,520,000.

Otro aspecto a analizar es la sostenibilidad de este ritmo de endeudamiento del país, no obstante que el actual ministro de Finanzas indicó en un foro virtual que somos bien calificados por los acreedores, porque el país paga puntualmente; no se puede soslayar que, esos montos significativos de servicio de la deuda, significa renunciar a recursos necesarios actualmente, para paliar las condiciones de pobreza y pobreza extrema que, en la que vive la mitad de la población; esto en sí mismo es un costo de oportunidad que, no se cuestionan los funcionarios. Se coincide con analistas, en el sentido que Guatemala ya tiene un monto de deuda crítico, desafortunadamente prevalecen los criterios políticos irresponsables sobre los técnicos.

El Foro Guatemala que aglutina a varias instancias de sociedad civil, manifestó lo siguiente, en el marco de la propuesta de presupuesto 2020 “Debe adoptarse una regla fiscal para que el porcentaje de crecimiento de la deuda no sea mayor que el de los ingresos tributarios en cada año, salvo en casos de crisis nacional de manera excepcional, como lo fue en 2020, pero en los años subsiguientes debe volverse a niveles sostenibles. En las negociaciones de nuevo endeudamiento debe privilegiarse aquel endeudamiento con las condiciones financieras más favorables. Las entidades ejecutoras deben adquirir compromisos para mejorar su capacidad de ejecución cuando soliciten recursos de deuda para su presupuesto.”

En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, definen la sostenibilidad de la deuda externa, cuando el país está en posibilidades de honrar el servicio de los créditos presentes y futuros, sin tener que hacer reprogramaciones de pago y sin comprometer su crecimiento (2001). Países como el nuestro, debido al modelo económico agroexportador, podría tener problemas con el pago de la deuda, debido a la vulnerabilidad de los precios internacionales (Macías Vásquez, 2010). En el marco del actual gobierno, no se ha dado a conocer análisis integral que justifique la viabilidad de contraer más deuda, únicamente se menciona uno de los indicadores más conocidos.

A continuación, dos tipos de indicadores, para determinar la capacidad de pago a los créditos que contrata el gobierno.

Total, saldos de Deuda/PIB: mide el nivel de endeudamiento, con la actividad económica, se tiene como rango de referencia hasta 45%; alcanzar ese nivel ya implica problemas macroeconómicos. El actual gobierno y sus funcionarios asumen básicamente este índice, para señalar que, aún estamos bien; a pesar de que ya estamos peligrosamente en 31.8%. Una debilidad en la aplicación de este parámetro para Guatemala es la baja carga tributaria que se tiene, además del comportamiento mundial, acentuado para el país de la elasticidad crecimiento PIB/incremento ingresos fiscales, es menor a uno.

Total, saldo de Deuda Externa/Exportaciones: mide la proporción de ingresos producto de las exportaciones que se necesitan, para pagar el servicio anual de la deuda, el rango de referencia es de 25% que, no se debe superar.

Total, servicio de la Deuda/Ingresos Totales: determina la cuantía que implica servicio de la deuda, sobre los ingresos de gobierno, el rango indica que, no debe sobrepasar el 25%. Es un parámetro más preciso y realista que, de acuerdo con Finanzas Públicas, al 2020 el resultado es de 16%.

Deuda Pública/Ingresos Totales: el resultado da 301%; es decir la Deuda Pública acumulada al 2020, es tres veces mayor a los ingresos del gobierno, brinda información de la magnitud de los créditos y la efectiva capacidad de pago.

Hay más indicadores propuestos por los expertos, para medir la deuda; en todo caso la mayoría tienen la debilidad que, son expost, es decir están en función de la entrada de flujos de créditos, los cuales pueden generar inconvenientes si éstos no estimulan el crecimiento y desarrollo, tal y como está sucediendo en Guatemala.

La Deuda Social

La evidencia empírica permite afirmar que, los diferentes gobiernos de turno no han priorizado la atención a las necesidades de la población más necesitada y vulnerable, además de la profundización de un sistema económico-social excluyente; que se ve reflejado en el incremento de la pobreza y pobreza extrema, que repercute en el incremento de necesidades básicas no satisfechas para una gran parte de la población. La no ejecución por parte del gobierno de programas y proyectos para mitigar, enfrentar las deficiencias en la satisfacción de necesidades básicas de la población, es la llamada deuda social; por ejemplo la educación, donde ha bajado la cobertura en preprimaria y primaria; de hecho ante la pasividad del Estado, se ha privatizado esta obligación estatal, se puede constatar que en todas las cabeceras municipales, hay más centros privados de educación preprimaria, primaria y secundaria que, públicos. El Banco Mundial, en su informe de evaluación sobre el gasto social en Centroamérica (2017), señala que la mala calidad de instrucción de los profesores, producto a su vez de la deficiente formación recibida y los pocos incentivos que tienen para desempeñar sus funciones adecuadamente, son parte de las causas los pobres resultados en los puntajes de las pruebas de aprendizaje; el perfil de los profesores y la calidad de la capacitación continua son, mínimos.

La cobertura y calidad de servicio de Educación, ha venido a menos, incoherente con el discurso y compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. En muchos lugares del área rural no se tienen las condiciones de infraestructura adecuadas, el gobierno no ha planteado una estrategia de apoyo para la modalidad de educación a distancia, especialmente que facilite el acceso a equipo e internet.

Por otra parte, la actual pandemia, puso en evidencia el sistema de salud colapsado, desde hace años es común que los centros hospitalarios,

no tienen medicina que los pacientes necesitan, no hay una estrategia de prevención, más que los programas de inmunización (en su mayoría apoyados por la cooperación internacional), pero no se tienen acciones para evitar la desnutrición y las principales enfermedades que padece la población, el sistema hospitalario no está en capacidad de enfrentar emergencias como la que se ha vivido, equipos obsoletos, instalaciones que no han recibido mantenimiento, medicamentos insuficientes, los hospitales de referencia nacional, el San Juan de Dios y el Roosevelt ya no están en capacidad de atender la demanda, todo esto ha sido expuesto por los medios de prensa.

Otro de los problemas que, son parte de los males no atendidos por los diferentes gobiernos, es la desnutrición, se ha convertido en una situación crónica en las comunidades más abandonadas del país. De acuerdo con el gobierno, durante el primer semestre 2019 la desnutrición aguda se incrementó de 2,283 a 3,238, contradictoriamente el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) presenta un recorte según el proyecto de presupuesto de 2022 del 44.1% (Q231.4 millones) respecto al presupuesto vigente de agosto 2021. Organismos internacionales han aportado financiamiento bajo la modalidad de créditos, pero no se logran avances en la disminución de este flagelo, por ejemplo, en investigación de Solórsano S. (10 noviembre 2021) "Programa Crecer Sano: De US\$100 millones solo han ejecutado el 12%" La Hora. <https://lahora.gt/author/sara/>; quedó en evidencia la falta de interés, incapacidad en ejecutar este préstamo para lo que estaba destinado; con el agravante que, lo poco ejecutado ha sido únicamente en gastos administrativos y otros que no son directamente insumos para combatir la desnutrición de los menores ubicados en las comunidades más pobres del país.

La propuesta de Presupuesto 2020 planteó reducciones en el gasto social: en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se planteó disminución de Q78.7 millones, afectando programas como: atención a

enfermedades transmisibles, atención médica oncológica, servicio de vacunas a menores de 5 años, la seguridad alimentaria; en contrapartida incremento de puestos de trabajo personal permanente. Un sistema colapsado, pero no se plantea fortalecer el mismo, en el marco de la pandemia, se tuvo una cantidad importante para construir nuevos hospitales, remozar los existentes y no se hizo.

Aparentemente se destinó 5.6 mil millones para instituciones que conforman el Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POSAN), en las metas se establece que el MSPAS atenderá 30,200 niños menores de 5 años con desnutrición aguda y severa, para lo que se tiene destinado efectivamente 56.9 millones. En esa línea de análisis vale resaltar que el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) presenta un recorte según el proyecto de presupuesto de 2022 del 44.1% (Q231.4 millones) respecto al presupuesto vigente de agosto 2021; lo cual es una incoherencia en la lucha de combate a la desnutrición y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Entre las prioridades de gasto de los diferentes gobiernos, a pesar del fin del conflicto armado, sobresale las asignaciones a las fuerzas armadas que, por otra parte, se ha distinguido por ser una instancia opaca en sus gastos, en muchos casos con el pretexto de secreto militar.

Presupuesto del Ejército

La defensa como un bien público, de acuerdo con la teoría económica puede ser consumido por todos, no es excluyente (Fonfría, 2011), es decir independiente si se paga o contribuye se tiene acceso. Prácticamente desde siempre el financiamiento para la existencia del ejército, has sido por medio del estado; es importante como cualquier gasto, analizar su pertinencia desde

la perspectiva de costo de oportunidad, analizar en lo que se deja de invertir en necesidades sociales; además considerar el costo-beneficio, o sea ponderar que tanto contribuye ese gasto al crecimiento y bienestar a la sociedad. Estos análisis necesarios y objetivos puede que lleven a la coincidencia que actualmente se viven en varios países de Europa, en donde para la sociedad el gasto militar no es una prioridad.

Para el caso de Guatemala, no obstante haber firmado los Acuerdos de Paz en 1996 que puso fin al conflicto armado interno y daba justificación a gastos fuertes en el ejército, se debería haber reducido la proporción del presupuesto de egresos en la fuerza armada, la situación no ha sido así, se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.

Presupuesto del ejército de Guatemala
Período 2011 a 2020

Año	Asignación
2011	1,542,780,000
2012	1,759,250,000
2013	2,049,520,000
2014	2,003,990,000
2015	2,103,620,000
2016	2,274,700,000
2017	2,081,640,000
2018	2,075,310,000
2019	2,598,380,000
2020	2,646,520,000

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

Durante este período, se observa un constante incremento de fondos al ejército, los pocos medios de prensa independiente dan cuenta de varias

acciones de corrupción, entre el alto mando. Es sabido la mala calidad de alimentación que reciben los soldados, a pesar de que se gasta supuestamente comida de mejor calidad. El alto mando goza de una serie de prebendas, como vehículos, gasolina incluso para su familia; realizan gastos millonarios, cuyos resultados no los justifican, como compra de radares, posteriormente otra inversión millonaria para equipar los mismos, con el supuesto que serviría para detectar avionetas que entran al país con estupefacientes; pero como informan los medios de prensa, en los últimos años se ha incrementado el arribo de avionetas y jets con ilícitos.

Esto es un análisis mínimo, sin duda hace falta una evaluación rigurosa y detallada de la forma como se invierte el dinero público en las fuerzas armadas y si se justifica.

La Propuesta de Gastos e Ingresos 2022

Quedó aprobado por el congreso, sin discusión de análisis el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno, más grande de la historia del país. Aunque la propuesta original del Ministerio de Finanzas Públicas fue de 103, mil 992.5 millones, sobre la marcha los diputados de la alianza oficial lo incrementaron a 106 mil 229 millones 467 mil. Por medio de la prensa, se supo de algunas enmiendas de último momento para favorecer a ONG y Consejos Departamentales de Desarrollo, lo cual, de acuerdo con analistas, se presta para la corrupción y pago de favores. Todo indica que, es más de lo mismo; es decir no responde a las ingentes necesidades de la población. En foro realizado por ASIES, el 17 de septiembre 2021 el ministro de Finanzas destacó las prioridades del Gobierno:

- Mil millones para vacunas
- 100 millones para viviendas
- 100 millones para becas

100 millones de Cambio Climático: el ministro de Finanzas evidenció que es únicamente como compromiso internacional, no porque se haya internalizado, obviamente no se tiene las capacidades institucionales.

Crecimiento aportes para las municipalidades y Consejos de Desarrollo. En el caso de los Consejos de Desarrollo medios de prensa han puesto en evidencia la corrupción en la ejecución de obras, en la que se ven involucrados diputados, especialmente ligados al gobierno de turno.

Las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACT) disminuyen en la propuesta 2022, lo cual es positivo porque el vigente 2021 se ha prestado para prácticas opacas.

Entre los aspectos positivos en la propuesta, son los incrementos que se observan a continuación en trabajo de ICEFI.


Presupuesto de programas seleccionados por su importancia para la SAN, presupuesto vigente 2021 y proyecto 2022
 Millones de quetzales

Entidad	Programa	2021	2022	Diferencias	
		Presupuesto vigente al 31 de Ago	Proyecto de presupuesto	Absolutas	Relativas
Mineduc	Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	1,879.2	2,350.3	471.1	25.1%
	Educación inicial	11.3	20.9	9.6	85.0%
MSPAS	Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	956.1	1,284.0	327.9	34.3%
	Prevención de la mortalidad materna y neonatal	505.6	536.1	30.5	6.0%
Secretarías	Bienestar Social (SBS)	42.7	54.6	11.9	27.9%
	Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan)	50.2	55.7	5.5	11.0%
	Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)	2.5	2.0	-0.5	-20.0%
	Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)	76.7	110.0	33.3	43.4%
Maga	Apoyo a la agricultura familiar	525.3	293.8	-231.5	-44.1%
Marn	Conservación y protección de los recursos naturales y ambiente	12.1	16.6	4.5	37.2%
Mineco	Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	1.5	1.5	0.0	0.0%
Mintrab	Promoción de la formalidad del empleo	55.7	52.8	-2.9	-5.2%
Mides	Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	130.4	179.3	48.9	37.5%
	Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	339.8	411.3	71.5	21.0%

Fuente: Icefi con base en Sicoin (2021) y proyecto de presupuesto 2022.

La inquietud, será la ejecución porque está demostrado la falta de coordinación y complementariedad entre las políticas y programas; además que en más de un caso se justifica el financiamiento en función de determinado programa, pero su ejecución no tiene metas específicas de apoyo a dicho programa, entre otras causas porque la mayor parte de los gastos, son de funcionamiento, es decir pago de salarios, consultorías.

Dos programas que, sufren reducciones en un caso y en otro se eliminan, fundamentales dentro del combate a la desnutrición, es el de transferencias monetarias condicionadas para la finalización del ciclo escolar con niñas y adolescentes de 10 a 14 años; se elimina y el de transferencias condicionadas para alimentos a familias que viven en pobreza y pobreza extrema se reduce de 181,201 a 158,000



Presupuesto por programa del Maga, vigente 2021 y proyecto 2022

Millones de quetzales

Programa	2021	2022	Diferencias	
	Presupuesto vigente al 31 Ago	Proyecto Presupuesto	Absoluta	Relativa
Actividades centrales	167.4	193.9	26.5	15.8%
Apoyo a la agricultura familiar	525.3	293.8	-231.4	-44.1%
Desarrollo sostenible de los recursos naturales	39.7	73.4	33.7	84.9%
Apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrológica	241.2	613.6	372.4	154.4%
Apoyo a la protección y bienestar animal	7.0	9.6	2.6	37.5%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	148.3	0.0	-148.3	-100.0%
Partidas no asignables a programas	184.6	253.1	68.6	37.2%
Total	1,313.4	1,437.5	124.1	9.4%

Fuente: Icefi con base en Sicoín (2021) y proyecto de presupuesto 2022.

Se evidencia que, para este gobierno no es prioridad apoyar al pequeño y mediano productor agrícola, los que producen los alimentos para la población que, históricamente no han sido atendidos por el estado. Aunque en el MAGA se presupuestan dos nuevos programas, el de Atención para el acceso y Disponibilidad alimentaria parece más para justificar la disminución ya apuntada porque no hay metas, lo cual lo hace confuso y fácilmente manipulable para medir resultados.



Pese a incrementos en asignaciones financieras, para 2022 recortes en metas físicas del presupuesto del Mineduc

Programa	Productos y subproductos	Unidad de medida	2021 Presupuesto Vigente	2022 Proyecto Presupuesto	Diferencias
Educación escolar de preprimaria	Estudiantes del nivel preprimaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	287,692	546,931	259,239
	Cuadernos de trabajo impresos para estudiantes del nivel preprimario	Documento	954,521	568,264	-386,257
Educación escolar de primaria	Estudiantes del nivel primaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	1,003,641	2,194,288	1,190,647
	Textos impresos para estudiantes del nivel primario	Documento	9,997,175	2,112,343	-7,884,832
	Textos escolares impresos de primaria bilingüe intercultural	Documento	3,295,047	1,758,474	-1,536,573
Educación escolar básica	Estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar	Persona	195,311	179,098	-16,213
	Estudiantes del ciclo básico de telesecundaria atendidos en el sistema escolar	Persona	104,844	93,951	-10,893
	Estudiantes del ciclo básico evaluados	Persona	30,000	6,000	-24,000
	Textos impresos para estudiantes del nivel medio, ciclo básico	Documento	1,420,829	352,505	-1,068,324

Fuente: Icefi con base en Sicoín (2021) y proyecto de presupuesto 2022.

Otro de los ministerios importantes para el gasto social y que, con la pandemia demostró el abandono que ha sido objeto, es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; no se formula ningún programa o estrategia de fortalecimiento al sistema de salud. La mayor parte de programas del sistema de salud, se recortan, contra los intereses de la población que necesita de la atención que se brinda.

El apoyo previsto para la población que vive en pobreza extrema, se elimina. Aunque la ejecución no ha cumplido con beneficiar a las familias más necesitadas, no se deja la posibilidad de hacerlo, evidenciando que, no es prioridad, que no existe la interrelación de políticas y programas. Recientemente, medios de prensa indican como una Organización No Gubernamental, recibirá tres millones de quetzales, como parte del presupuesto del Ministerio de Gobernación, sin que se sepa la razón para ello (Vásquez J. 18 noviembre 2021. La Hora). El día de la aprobación del presupuesto, por parte del Congreso, todo indica que lo menos que se consideró fueron los elementos técnicos, prioridades sociales, como lo indicó un diputado es una traición al pueblo. Como lo indica el conocido analista Edgar Gutiérrez:

En qué y cómo se emplea cada año el dinero público, es lo que mejor expresa los verdaderos fines y la naturaleza del poder político. Ese dinero se ha convertido en el cemento del Pacto de Corruptos, y por eso tiene un doble costo para la sociedad: las oportunidades de servicios esenciales que se pierden y la prolongación de la ruina de la república democrática, en la medida en que refuerza las redes de corrupción y su maridaje con estructuras del crimen organizado que capturan el Estado.

El dinero que tributamos y el que más temprano que tarde pagamos con gravosos intereses de deuda, se ha convertido en un yugo y no es la herramienta por medio de la cual el Estado se soporta para cumplir sus deberes de proteger a los habitantes y procurarles condiciones de bienestar. Así, la

governabilidad que se patrocinan mutuamente quienes conforman el bloque del poder político, sacrifica la buena gobernanza, agudizando el hambre, las enfermedades, el abandono de quienes no pueden pagar servicios básicos privados y la conflictividad social.

Conclusiones

- El gasto en capital comparado con el PIB, baja de 16 a 14.2; manteniendo la tendencia desde 2001 (ICEFI).
- De acuerdo con la FMI (2019) debería invertir en servicios básicos el equivalente del 8% del PIB.
- Déficit público y la prioridad del gasto la política fiscal y el control de la deuda podrían impulsar el desarrollo con una redistribución más eficiente de los recursos financieros (CEPAL 2020).
- No hay una propuesta de contención, optimización de gasto: ¿cuánto se podría ahorrar en teléfonos, gasolina, uso de vehículos, viáticos de altos y medianos funcionarios?
- Seguro escolar: las empresas privadas no tienen cobertura en todas las cabeceras departamentales, inviable en el área rural. Constituyó ingreso neto a la aseguradora, no obstante, el pago de la póliza prácticamente no se utilizó. Este gasto pudo haberse utilizado en fortalecer la red de Puestos y Centros de Salud, habilitando clínicas de atención a los niños. O para programas de fortalecimiento de la educación post pandemia, equipo, tecnología.
- Presupuesto del ejército: se pide millones para compra de barcos, helicópteros; es conocido la debilidad histórica para fiscalizar los gastos del ejército, se ha venido incumpliendo los Acuerdos de Paz, con el incremento de presupuesto para las fuerzas armadas.
- Gasto total 13.9 del PIB por debajo de Latinoamérica.
- Déficit fiscal aumenta de 31.9 a 32.1 en relación del PIB.

- De acuerdo con el FMI, es necesario incrementar en cuatro años, invertir 3.3% en Educación, 1.4% en Salud, 3.2% infraestructura, 0.6 agua y saneamiento.
- El INE tiene baja asignación.
- Desde el punto de vista macroeconómico, baja la carga tributaria en relación con 2022 de 11.0 a 10.7 (-.04).
- No es aceptable que el déficit fiscal del 2022 sea más alto que el de 2021, se espera que el de este año sea de 2.3.
- Es fundamental apoyo a las micro y pequeñas empresas, para reactivar la economía.
- La falta de transparencia, corrupción es una realidad que, no depende de la aprobación o no del Presupuesto.

Referencias

- Acosta P. A., Almeida R., Gindling T. y Lao Peña C. (2017) *Hacia un Gasto Público Social más Eficiente y Efectivo en América Central*. Grupo Banco Mundial Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26659/211060SP.pdf>
- Bolaños Garita, Rolando (2018). Presupuesto público y desarrollo en Costa Rica: una aproximación teórico-conceptual y operativa. *Espacios Públicos*, 21(53),59-82. ISSN: 1665-8140. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67668204004>
- E. Reyes, Giovanni, & Martín Fiorino, Víctor R. (2019). Consenso de Washington y repercusiones en inequidad económica y social. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(85),58-78. ISSN: 1315-5216. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27961112004>

Fonfría Mesa A. (2011) *El presupuesto de defensa 2011*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 15/2011. Disponible en: <file:///C:/Users/CESARM~1/AppData/Local/Temp/Dialnet-EIPresupuestoDeDefensa2011-7268010-2.pdf>

Gutiérrez E. (2021) *Implicaciones de la anomia fiscal*. <https://www.facebook.com/egutierrezgiron>

ICEFI (2022) *Elementos de análisis y propuesta para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022*. Disponible en: https://mail.icefi.org/sites/default/files/ddf_-_guatemala_-_analisis_y_propuesta_para_fortalecer_el_proyecto_de_presupuesto_de_2022.pdf

Macías Vázquez, Alfredo (2010). La sostenibilidad de la deuda en los países de bajos ingresos: hacia una propuesta de marco teórico basado en el análisis estructural. *Revista de Economía Mundial*, (24),245-268. ISSN: 1576-0162. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86612931009>

Meier, Gerald M. (editor); Stiglitz, Joseph E. (2001) *Fronteras de la economía del desarrollo*. Banco Mundial. Recuperado de: <http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/handle/123456789/2358>

Organización de los Estados Americanos (2009) *Guía Práctica sobre Análisis Presupuestario*. Recuperado de: https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_pub_guiapractica.pdf

Sánchez León, O. L. (2021). El papel del presupuesto público en el bienestar social de una nación. *InterNaciones*, (20), 137–151. <https://doi.org/10.32870/in.vi20.7176>

Stiglitz Joseph E. (1999) *El Papel del Gobierno en el Desarrollo Económico*. Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 347-366. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11460/22518>

Solórsano S. (10 noviembre 2021) “Programa Crecer Sano: De US\$100 millones solo han ejecutado el 12%” *La Hora*. <https://lahora.gt/author/sara/>

Vergara, Jorge Iván (2000). La crítica neoliberal a la planificación. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, (10),101-124. ISSN: 0717-2257. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70801007>

Vásquez J. (18 noviembre 2021) ONG del exasesor de la Presidencia que recibe Q3 millones y Gobernación no conoce. *La Hora*. Disponible en: <https://lahora.gt/ong-del-exasesor-de-la-presidencia-que-recibe-q3-millones-y-gobernacion-no-conoce/>

El contenido, redacción y enfoque de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impreso, son responsabilidad de sus autoras y autores.

Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
129 Ejemplares
Guatemala, marzo 2022

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS



REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Contenido

Página

El Desempleo Juvenil en Guatemala y la Migración Internacional como Válvula de Escape

MSc. Andrey Cisneros

1

Guatemala: Características, Evolución y Cuestionamientos sobre la Inversión Extranjera Directa y el Poder que Pueden Ejercer las Empresas Transnacionales en un Contexto de Desigualdad (Período 2005-2020)

Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume

41

Planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica (Un análisis desde Guatemala)

Dr. Jorge Murga Armas

91

El Crecimiento Económico y la Expansión de la Pobreza en Guatemala Durante el Siglo XXI

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz.

125

La Relevancia del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno

Lic. Edi David López Santiago

163

 Ciudad Universitaria, Zona 12
Edificio S-6 Tercer Nivel
 @IIES.USAC
 iies.usac.edu.gt
 iies@usac.edu.gt
 24188000 ext. 85195 / 85197
Directo: 24188523
Guatemala, América Central