

REVISTA ECONOMÍA

IIIES USAC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



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

AÑO LX

JULIO - SEPTIEMBRE 2022

EDICIÓN 233



"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. Carlos Enrique Solis 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
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-, como parte de sus funciones investigativas presenta al público lector la Revista Economía No. 233, julio – septiembre de 2022, con artículos diversos sobre temas energéticos mundiales; así como poblacionales, políticos, financieros, y de inseguridad alimentaria y nutricional, que afectan país.

En esta oportunidad la Revista contiene cinco temas elaborados por miembros del equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: “Evolución de la Producción y el Comercio Mundial de Petróleo Tendencias Recientes y Perspectivas”, elaborado por la Lcda. Mara Luz Polanco; “El Crecimiento de la Población Urbana en Guatemala y sus Efectos Socioeconómicos Actuales”, elaborado por la MSc. Andrely Cisneros; “Alcance y Límites de la Democracia en Guatemala (Primera Parte)”, elaborado por el Dr. Jorge Murga Armas; “Ley de Leasing “Decreto 2-2021” ¿Coadyuvará a la Recuperación Económica ante la Crisis Provocada por la Pandemia de la Covid-19?”, elaborado por el Lic. Carlos Enrique Solis García; y, “Algunas Reflexiones Sobre la Lucha Contra la Inseguridad Alimentaria y la Desnutrición Crónica en Guatemala”, elaborado por el Lic. Carlos Morales López.

Empeñado con su compromiso con la sociedad guatemalteca, el IIES enfatiza su obligación académica e institucional de realizar sus investigaciones económicas y sociales de forma objetiva, crítica y constructiva, con el fin primordial de identificar las causas, buscar e indicar alternativas de solución a la problemática socioeconómica y política del país.

Guatemala, septiembre de 2022.

“Id y enseñad a todos”

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LX, julio - septiembre 2022, No. 233

Contenido	Página
Evolución de la Producción y el Comercio Mundial de Petróleo Tendencias Recientes y Perspectivas <i>Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>	1
El Crecimiento de la Población Urbana en Guatemala y sus Efectos Socioeconómicos Actuales <i>MSc. Andrelly Cisneros</i>	41
Alcance y Límites de la Democracia en Guatemala (Primera Parte) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	85
LEY DE LEASING “DECRETO 2-2021” ¿Coadyuvará a la Recuperación Económica ante la Crisis Provocada por la Pandemia de la Covid-19? <i>Lic. Carlos Enrique Solís García</i>	139
Algunas Reflexiones Sobre la Lucha Contra la Inseguridad Alimentaria y la Desnutrición Crónica en Guatemala <i>Lic. Carlos Morales López</i>	185

Resumen

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.

En el primer artículo, *Evolución de la Producción y el Comercio Mundial de Petróleo Tendencias Recientes y Perspectivas*, elaborado por la Lcda. Mara Luz Polanco, indica que desde inicios del Siglo XXI se ha dado un aumento importante de los precios del petróleo crudo y sus derivados. Ese comportamiento está relacionado con varios factores, entre los cuales sobresalen las decisiones tomadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acerca de la producción y oferta mundial de petróleo, la demanda del mismo relacionada con el crecimiento de la población y de la economía mundial, la política internacional, y recientemente la pandemia del COVID-19 y la intervención de Rusia en Ucrania. Asimismo, los cambios en la producción, oferta y demanda del petróleo se relacionan con las reservas existentes y la posibilidad de extraerlas en el corto y mediano plazo, lo cual a su vez está asociado con los avances tecnológicos que facilitan dicho proceso.

Estos y otros factores generan inestabilidad en la industria y crean incertidumbre acerca del comportamiento futuro de los precios y su impacto en las distintas economías. En este estudio se hace una caracterización y se analiza la evolución en el largo plazo de la producción y de las reservas mundiales de petróleo, identificando a la vez las condiciones o decisiones que han influido en la fluctuación de los precios en los años recientes y perfilando algunos de los comportamientos futuros.

En el segundo artículo, ***El Crecimiento de la Población Urbana en Guatemala y sus Efectos Socioeconómicos Actuales***, la MSc *Andrely Cisneros*, analiza que, de acuerdo al Banco Mundial (BM), en la actualidad, más del 80% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial se genera en las ciudades. En el 2018, alrededor del 55% de la población mundial vivía en ciudades (4,200 millones de habitantes), y se cree que dicha tendencia continuará. Para el 2050 se proyecta que la población urbana mundial se duplicará y casi 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades.

El fenómeno de la urbanización regularmente se revela en el aumento del número y la superficie de las ciudades, y en el incremento de la proporción de la población urbana. No obstante, son diversos los criterios en cuanto a la división de los poblados urbanos y rurales entre países.

A nivel nacional, el departamento de Guatemala es el que registra mayor densidad poblacional (1,578 habitantes por km² aproximadamente), donde viven más de 3 millones de personas, representando alrededor del 21% de la población total según el censo de población 2018. Se debe tomar en cuenta que es aquí donde se sitúa la ciudad capital, donde, además, se da la concentración de servicios, situación que incrementa la movilidad del campo a la ciudad, lo cual se vuelve el lugar más urbano del país.

El crecimiento de la población urbana demanda cada vez más servicios, por lo tanto, es incuestionable que sea uno de los principales problemas que enfrenta el país, ya que afecta el desarrollo económico,

limitando los esfuerzos por garantizar el acceso universal a servicios básicos e impactando negativamente el medio ambiente.

En este sentido, la presente investigación aborda la problemática del crecimiento de la población urbana, haciendo énfasis en la situación actual de Guatemala, y considerando las principales causas y efectos socioeconómicos que dicho fenómeno genera al país.

En el tercer artículo, ***Alcance y Límites de la Democracia en Guatemala (Primera Parte)***, el Dr. *Jorge Murga Armas*, expone que el estudio del proceso de transición política vivido en Guatemala de 1986 a 1996 demuestra que la existencia de instituciones democráticas, la celebración de elecciones periódicas libres y transparentes y la existencia de derechos y libertades individuales fundamentales no han sido suficientes para lograr la democracia plena a la que aspiran los guatemaltecos. Además de trabajar para que la democracia sea realmente un sistema político que defienda la soberanía del pueblo y su derecho a elegir y controlar a sus gobernantes, los guatemaltecos deben trabajar para que la democracia garantice también el acceso de las mayorías a la riqueza económica nacional, al desarrollo económico y social, a la cultura y a la posibilidad de participar libremente y en igualdad de condiciones en todos los ámbitos políticos y sociales de la vida nacional. En este sentido, el proceso de restablecimiento de la democracia propuesto por los acuerdos de paz constituye una valiosa oportunidad para mejorar y consolidar la democracia guatemalteca.

En el cuarto artículo, ***Ley de Leasing “Decreto 2-2021” ¿Coadyuvará a la Recuperación Económica ante la Crisis Provocada por la Pandemia de la Covid-19?***, el Lic. *Carlos Enrique Solís García*,

indica que el 20 de agosto del año 2020, fue presentado al pleno del Congreso de la República, un paquete de iniciativas y reformas de ley para su análisis y posterior aprobación, mismas que suponen ayudarían a fortalecer y dinamizar la economía del país, pretendiendo ser la “solución” para reactivar la economía guatemalteca, después del debacle socioeconómico, financiero y político que generó la pandemia del coronavirus desde su génesis. Finalmente, el 10 de febrero del año 2021, se aprueba la *Ley de Leasing, bajo el “Decreto 2-2021”* del Congreso de la República de Guatemala (objeto de este estudio).

Analiza que, desde una perspectiva general el contrato de arrendamiento con opción a compra (leasing) a nivel mundial, está enfocado en promover dentro del ámbito comercial y financiero, la regularización de la actividad de financiamiento. En épocas de recesión económica, este tipo de financiamiento toma gran importancia, ya que sirve de salvavidas a la economía y coadyuva a su recuperación. El impacto es significativo en aspectos como el crecimiento comercial, por la facilidad que brinda al acceso a financiamiento, con costos competitivos comparados con el sector bancario tradicional.

La presente investigación tuvo como objetivo principal identificar mediante el análisis de la Ley y su entorno, cuál fue la verdadera intencionalidad por parte de los parlamentarios para aprobar la Ley de Leasing, ahora “Decreto 2-2021” durante el punto más álgido de la emergencia sanitaria, provocada por la pandemia de la covid-19. Asimismo, establecer la factibilidad de que sea una herramienta que contribuya a la recuperación económica post pandemia (...)

Finalmente, el quinto artículo, ***Algunas Reflexiones Sobre la Lucha Contra la Inseguridad Alimentaria y la Desnutrición Crónica en Guatemala***, el *Lic. Carlos Morales López*, indica que los esfuerzos por erradicar el hambre y la desnutrición en Guatemala suman varias décadas de esfuerzos y los recursos financieros destinados para este fin son cuantiosos. Desde la creación de instituciones encargadas de velar por la seguridad alimentaria de los guatemaltecos, hasta la firma de acuerdos, tratados y convenciones para el mismo fin, puede decirse que los logros alcanzados son pocos representativos. El hambre y la desnutrición que era vista como una calamidad característica de los sectores rurales, se amplió a todo el país en los últimos años. El hambre campea por los sectores rurales y urbanos sin que exista voluntad política para frenar un flagelo que tarde o temprano afectará a las próximas generaciones del país.

Evolución de la Producción y el Comercio Mundial de Petróleo Tendencias Recientes y Perspectivas

*Lcda. Mara Luz Polanco**

I. Importancia del Petróleo en la Economía Mundial

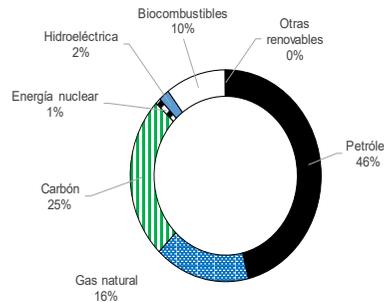
Desde finales del Siglo XIX, con la invención del motor de explosión y de combustión que dio paso al desarrollo del transporte terrestre, marítimo e industrial, el petróleo se convirtió en la más importante fuente de energía, permitiendo posteriormente el desarrollo de la industria petroquímica y con ésta la transformación del petróleo en una variedad de productos utilizados como materias primas en distintos procesos productivos, tales como los fertilizantes, herbicidas y fungicidas, los detergentes, jabones, colorantes, perfumes, caucho sintético, plásticos, fungicidas, antibióticos, antivirales, analgésicos y otros productos farmacéuticos.

Como consecuencia, la producción del petróleo crudo y sus derivados evolucionó rápidamente a lo largo del Siglo XX, incrementándose a medida que crecía la población, las necesidades de energía, el transporte terrestre, aéreo y marítimo, así como los usos industriales de los mismos. En los años sesenta el petróleo pasa a ser la principal fuente de energía, superando al carbón, de tal modo que en 1973 el petróleo representaba el 46.2% del suministro mundial de energía (ver Gráfica 1.1). Posteriormente, sin embargo, debido al aumento de los requerimientos de gas natural, el crecimiento

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

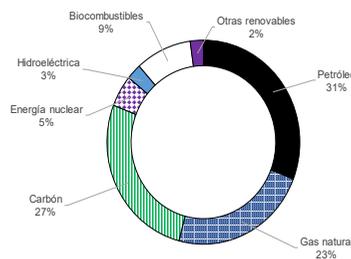
de la energía nuclear, la energía hidroeléctrica, la energía nuclear y otras fuentes renovables, la participación del petróleo entre las principales fuentes de energía empezó a bajar y 46 años después, en 2019, la participación del petróleo en el suministro mundial de energía fue de 30.9% (IEA, 2021) (ver Gráfica 1.2).

Gráfica 1.1
Participación del Petróleo en el Suministro Mundial de Energía, Año 1973
(En porcentajes)



Fuente: elaboración del IIES, con información de EIA.

Gráfica 1.2
Participación del Petróleo en el Suministro Mundial de Energía, Año 2019
(En porcentajes)



Fuente: elaboración del IIES con información de IEA.

Puede decirse entonces que cerca de la tercera parte de los requerimientos de energía provienen actualmente del petróleo y sus derivados. Las proyecciones en cambio indican que ante el aumento del gas natural y la energía hidroeléctrica, nuclear y otras energías renovables, la participación del petróleo entre las principales fuentes de energía se reducirá a 27% en 2030 y a 14% en 2050. Entre los factores que inducirán este cambio se encuentran el aumento de la energía proveniente de otros combustibles fósiles, la contracción de las reservas petroleras de fácil extracción, las políticas orientadas a reducir la contaminación ambiental producida por los combustibles fósiles y sus consecuencias sobre la vida del planeta, los avances tecnológicos y su aplicación en la generación de energía renovable que a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, constituye aún una escasa proporción de las fuentes actuales de energía. Sin embargo, las cifras indican que las inversiones para la transición energética se incrementaron un 1,418.18% entre 2004 y 2020, al pasar de US\$ 33 a US\$ 501 billones (World Energy Trade, 19 de enero de 2021). La mayor parte de las mismas se ha dirigido a la generación de energías renovables, pero en los últimos cinco años se ha hecho evidente también el crecimiento acelerado de las inversiones en el sector de transportes, el mayor emisor de gases de efecto invernadero. En 2021 las inversiones en transporte electrificado ascendieron a US\$ 273,000 millones y crecieron un 77% respecto al año anterior.

La transición energética avanza lentamente, pero se espera que en el largo plazo, en la medida que se reduzcan los costos de producción de fuentes alternativas de energía, ésta se acelerará y afectará, junto a otros factores, la producción y comercialización de petróleo crudo, sus

derivados y otros combustibles fósiles. Sin embargo, actualmente, el petróleo es aún una fuente de energía importante para la realización de distintas actividades económicas, y en general, para la vida de las personas. Su producción y comercialización está sujeta a distintos factores entre los que destacan el poder que tiene la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹, para influir en el mercado y los precios manejando la oferta, los conflictos geopolíticos en Oriente Medio y Oriente Próximo, en donde se producen las mayores proporciones de crudo, los altibajos del crecimiento económico mundial y su impacto sobre la demanda, la introducción de nuevas tecnologías para la extracción del petróleo y la disponibilidad de reservas en el largo plazo.

II. Antecedentes: Evolución de la Producción y los Precios del Petróleo

La producción mundial de petróleo ha mostrado siempre una tendencia creciente y con altibajos poco significativos desde 1983, elevándose junto al consumo per cápita de energía, y tratando de adaptarse a la demanda existente, de tal modo que las diferencias entre oferta y demanda han sido eventuales y escasas. Los datos muestran que la producción de petróleo creció un 51.2% al pasar de 62,942 miles de barriles diarios en 1980 a 95,192 miles de barriles diarios en 2019. Este crecimiento, sin embargo, fue más moderado que durante el período 1965-1980, cuando creció un 107.8%, comportamiento que se

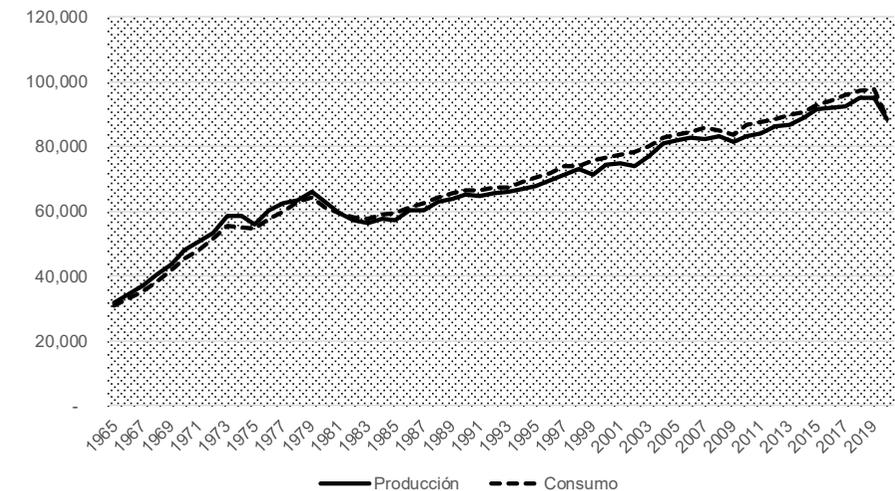
¹ La OPEP fue creada en 1960, pero en sus primeros años mantuvo un perfil bajo, de negociador, desempeñando un papel de equilibrio de la oferta y la demanda frente al cartel integrado por siete grandes compañías petroleras denominadas las siete hermanas que entonces se repartían el mercado. Se fundó inicialmente con cinco países de los mayores productores: Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela (1960). Posteriormente se incorporaron Libia (1962), Emiratos Árabes Unidos (1967), Argelia (1969), Nigeria (1971), Angola (2007), Gabón (2016), Guinea Ecuatorial (2017) y República del Congo (2018).

puede explicar especialmente por el papel que desde los años setenta ha desempeñado la OPEP, en el control de la oferta de petróleo y la adopción del sistema de cuotas de producción para sus miembros a partir de 1982, así como por los altibajos que ha tenido la producción de los países del Medio Oriente y Oriente Próximo desde la década de los setentas, debido a los conflictos internos e intervenciones armadas de Estados Unidos y otros países en estos territorios.

Gráfica 2

Evolución de la Producción y el Consumo Mundial de Petróleo
Período 1965-2020

(En miles de barriles diarios)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

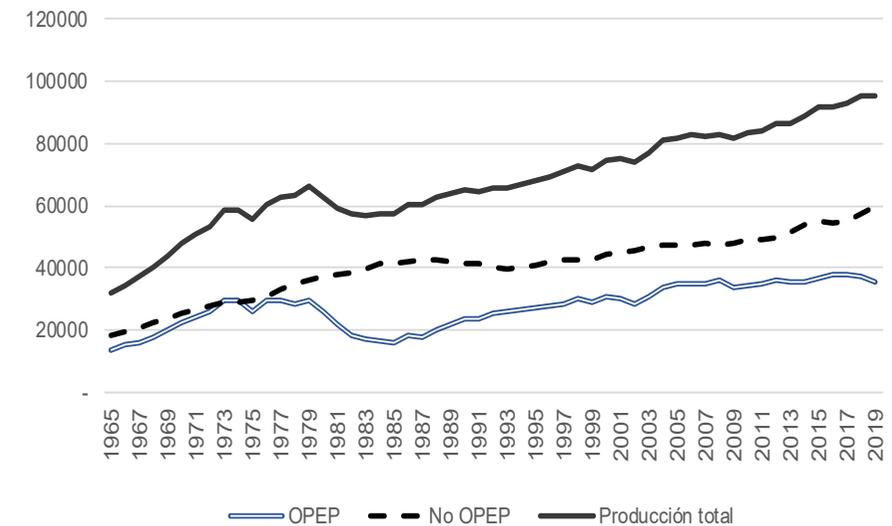
En efecto, el papel de la OPEP en el manejo de la producción y los precios del petróleo quedó claro en 1973 cuando decidió recortar la producción y dejar de exportar petróleo a los países que apoyaban a Israel en la Guerra de Yom Kipur (Estados Unidos y los

países bajos, principalmente), aumentando a la vez unilateralmente el precio del crudo, medida que provocó un proceso inflacionario que afectó a los países consumidores en Occidente y ocasionó una recesión en la economía global. Tras la decisión de la OPEP, los precios se incrementaron de US\$ 1.9 el barril en 1972 a US\$10.41 en 1974 y mientras los países exportadores se beneficiaron con los mayores ingresos obtenidos por las ventas de petróleo al exterior, las economías de Europa Occidental y Estados Unidos experimentaron una importante crisis que posteriormente incidió en las decisiones que se tomaron respecto a la restructuración de la política energética y el uso de otras fuentes de energía. Lo ocurrido también dio pie para el cambio de la política de Estados Unidos en Medio Oriente y Oriente Próximo, y a las intervenciones armadas que se sucedieron durante el resto del Siglo XX y durante las dos primeras décadas del Siglo XXI.

Después de la crisis de los años setenta, entre 1978 y 1982, la producción de los países integrantes la OPEP experimentó una fuerte contracción, debido principalmente a la caída del Shah de Irán (entonces segundo productor mundial de petróleo) y la guerra posterior entre esta nación árabe e Irak. Como consecuencia, se contrajo la producción mundial que pasó de 66,067 miles de barriles diarios en 1979 a 56,592 miles de barriles diarios en 1983 (ver Gráfica 3). Un año antes, en 1982, la OPEP había adoptado una política de regulación para la producción de petróleo, de acuerdo con la cual otorgó por primera vez cuotas de producción a cada uno de los países miembros con el propósito de manejar la producción y los precios del crudo a favor de los países integrantes del cartel. A Arabia Saudita se le asignó en cambio el papel de compensador, encargado de mantener la oferta a un nivel que

permitiera mantener la estabilidad de los precios. Como consecuencia los precios volvieron a incrementarse significativamente, de tal modo que el precio del barril de petróleo se incrementó de US\$13.03 a US\$35.69 diarios por barril entre 1978 y 1980. En el largo plazo sin embargo, la asignación de cuotas cumplió con su papel de contener la producción mundial (OPEP y No OPEP), coadyuvando al manejo de los precios, los cuales van a mostrar altibajos más pronunciados en las últimas décadas del Siglo XX y durante el Siglo XXI, impulsados por la actividad geopolítica y las intervenciones militares de Estados Unidos y sus aliados de Europa en Medio Oriente y Oriente Próximo.

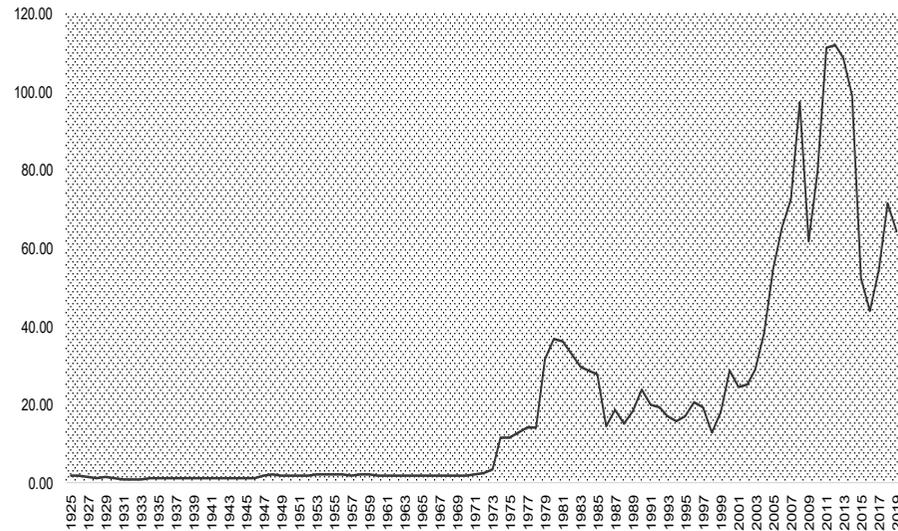
Gráfica 3
Evolución de la Producción Mundial de Petróleo por Tipo de Productores (OPEP, No OPEP)
Período 1965-2019
(En miles de barriles diarios)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Gráfica 4

Evolución de los Precios del Petróleo Brent
Período 1925-2019
(En dólares de cada año)



Nota: en la gráfica se observa claramente cómo el precio del petróleo empieza a fluctuar a partir de la crisis de 1973 y el fortalecimiento de la OPEP en el manejo de la producción, se marcan asimismo las intervenciones armadas en varios países de Medio Oriente y Oriente Próximo, especialmente en el Siglo XXI, después de los atentados del 9-11 y la serie de intervenciones de Estados Unidos y sus aliados en esos territorios. En años recientes también es evidente la caída del precio por contracción de la demanda durante las crisis económicas de 2008 y 2020. En cambio, la contracción de los precios entre 2012 y 2016 se relaciona con el crecimiento de la producción de petróleo de esquisto y el aumento de las exportaciones estadounidenses.

Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

En el interin, los altos precios, las cuotas y los desacuerdos internos, pero también el fortalecimiento de un mercado petrolero fuera de la OPEP, provocaron una gran crisis al interior del cartel, de tal modo que sus integrantes fueron abandonando el precio de referencia que hasta entonces también influía en la determinación del precio internacional del petróleo. En ese período la producción de Arabia

Saudita había sido afectada por su papel de compensador, razón por la cual en 1986 decidió unilateralmente abandonar esta función y elevó su producción en un 45% provocando que el precio del petróleo cayera de US\$27.6 en 1985 a US\$14.4 en 1986. Colateralmente, el cartel optó por retomar el sistema de precios fijos de referencia a partir de una canasta de siete tipos de crudo.

Los altos precios del período anterior también provocaron que la producción de los países no integrantes de la OPEP se incrementara de 45% a 73% en el período 1978-1985 (ver Gráfica 3) y que se fuera fortaleciendo otra forma de determinar los precios del petróleo, por medio de precios spot, forward o a plazo, mercado que fue creciendo a partir de la crisis iraní. Se fortalece así el actual sistema de precios de mercado basado en algunos crudos marcadores del precio del petróleo, como el petróleo Brent, Dubai y WTI². La nueva situación menguó la influencia de la OPEP en la determinación de los precios internacionales del petróleo (OPEP y No OPEP), sin embargo, el volumen de producción que maneja (equivalente actualmente al 40% de la producción total), pero especialmente la gran proporción de reservas probadas existentes en los países que la integran (70% del total actual), mantienen su importancia en la producción y comercio mundial del crudo y sus derivados y han generado durante los años

² El petróleo Brent es el crudo de referencia para el mercado europeo, pero también para el 65% de distintos tipos de petróleo comercializados en el mundo. Es un petróleo ligero de alta calidad obtenido principalmente en los pozos del Mar del Norte. Empezó a cotizarse como contrato de futuros en 1988 en Londres. El petróleo West Texas Intermediate (WTI), es una mezcla de distintos petróleos estadounidenses ligeros y dulces que sirve de referencia para el establecimiento de precios en el mercado local. Empezó a cotizarse con contratos a futuro en el New York Mercantile Exchange (NYMEX), en 1983. El petróleo Dubai, es el crudo de referencia para Asia. Es un tipo de petróleo de baja calidad, pesado-azufroso, y aunque su producción no es significativa, influye en el precio del crudo pesado con destino a Asia. Es el precio del crudo entregado a las refinerías asiáticas del Golfo Pérsico desde 1980 (ver <https://www.expansion.com/especiales/petroleo/crudos.html>).

noventa y a lo largo del Siglo XXI conflictos bélicos por medio de los cuales se pretende especialmente apropiarse directa o indirectamente de este recurso garantizando su libre comercialización en función de los intereses de Occidente.

Éstos y otros factores, así como los procesos especulativos en torno a los mismos, han incidido a lo largo del tiempo en la fluctuación de la producción y los precios del crudo y sus derivados. Por un lado, la evolución de éstos muestra que la consolidación de la OPEP a partir de los años setenta influyó de manera determinante en el manejo de los mismos, y por el otro, que la conflictividad geopolítica, así como la especulación derivada de la misma, incide de manera importante en los altibajos que se observan en la producción y los precios.

Como se ha mencionado, a partir de la crisis de 1973 los precios empezaron a mostrar fluctuaciones constantes, con una tendencia al crecimiento en el largo plazo que se manifestó especialmente a partir del Siglo XXI, después del atentado al World Trade Center (2001), cuando Estados Unidos intervino militarmente en Afganistán (2001), e Irak (2001) y en la guerra en Siria (2014), así como en la coalición multinacional (de la OTAN) autorizada por la ONU que intervino en Libia (2011). Adicionalmente, otros hechos como las constantes sanciones a Irán por parte de Estados Unidos y otros países también provocaron inestabilidad en precios del petróleo y sus derivados.

Por otra parte, se observa que el fortalecimiento de la OPEP ocurrido en los años setenta y las intervenciones militares llevadas a cabo por Estados Unidos y algunos de sus aliados en Oriente Próximo

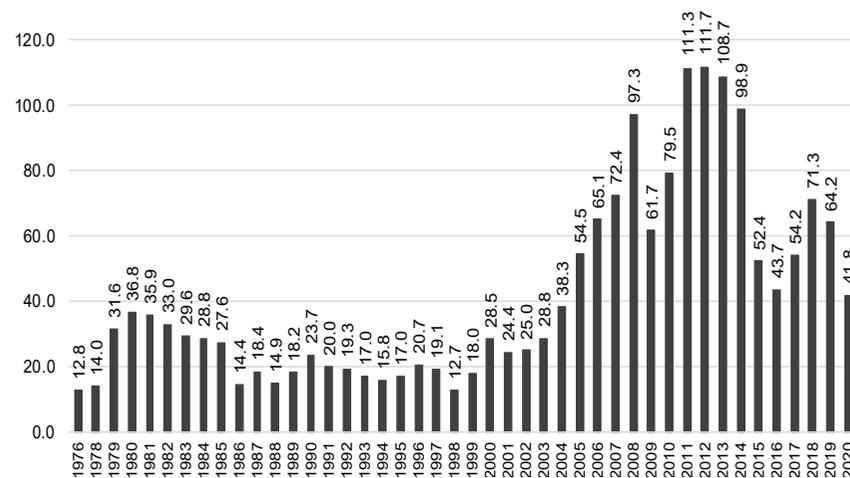
y Medio Oriente durante el Siglo XXI, no afectaron significativamente la tendencia de crecimiento de la producción, pero sí provocaron altibajos en los precios del crudo, pues aunque en casos como el de Siria y Libia, cuya producción petrolera no era significativa para el comercio mundial, la guerra provocó el desplome de la producción, sin embargo, en Irak, uno de los principales productores mundiales de petróleo, la producción creció aceleradamente desde 2003, y tras la retirada de Estados Unidos (a partir de 2011). Durante ese lapso la guerra permitió el reingreso de las compañías petroleras occidentales al país que por medio de contratos cuestionables se quedaron con la explotación de los campos petroleros más importantes del mundo, provocando el aumento de la producción y la obtención de beneficios extraordinariamente lucrativos para empresas como Exxon Mobil, British Petroleum y Shell, (EUROPAPRESS, 8 de enero de 2012).

Sin embargo, estas intervenciones armadas tuvieron el efecto de causar inestabilidad en los precios, ocasionando la intervención de la OPEP, la especulación en los mercados y el constante incremento de los precios desde 2002 hasta la crisis de 2008 y posteriormente, durante los años 2011, 2012 y 2013 (ver Gráfica 5), cuando el precio del barril superó los US\$100.0, impulsado tanto por lo ocurrido en Siria y Libia, como por la inestabilidad política general, derivada de las protestas y conflictos en otros países árabes que se extendieron desde 2010 a 2012 (la llamada Primavera Árabe) y que afectaron, por ejemplo, la economía de los mismos, amenazaron el suministro de petróleo por el oleoducto Suez-Mediterráneo (situado en Egipto y utilizado para el transporte del crudo desde el Golfo Pérsico a Europa y el Mediterráneo), o incluyeron ataques esporádicos directos a instalaciones petroleras

en Siria, Libia, Arabia Saudita e Irak. El aumento de los precios durante 2011, 2012 y 2013, también coincidió con la estrategia de Estados Unidos de aumentar su producción y exportaciones de petróleo.

En otros momentos, en los últimos años, las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán incidieron asimismo en la fluctuación de los precios del petróleo y, actualmente (en 2022), la intervención de Rusia en Ucrania y las sanciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea están causando un gran impacto en el aumento de los precios del crudo y sus derivados, pues entre las mismas se incluye la prohibición estadounidense de importar petróleo desde Rusia, así como la decisión de la Unión Europea de reducir paulatinamente su dependencia de las importaciones de petróleo, gas y carbón rusos.

Gráfica 5
Evolución del Precio del Petróleo Brent
Período 1976-2020
(En dólares)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Independientemente de los vaivenes de la geopolítica, la oferta, la demanda y los precios del petróleo son influidos también por factores como el crecimiento económico y los avances tecnológicos en el sector. Por ejemplo, la crisis económica mundial de 2008 ocasionó la caída de los precios del petróleo que habían venido aumentando desde 2001 impulsados por el crecimiento de la producción y la comercialización de bienes y servicios asociada a la globalización capitalista. Posteriormente, los precios crecieron a la par de la recuperación económica y, como se mencionó anteriormente, de las tensiones en los países árabes. Asimismo, la distensión de estos conflictos, el aumento de la producción de petróleo de esquisto, así como la decisión del gobierno de Estados Unidos de eliminar la restricción que prohibía las exportaciones hacia el exterior, incidieron a partir de 2015 en la reducción de los precios internacionales del petróleo.

III. Pero... ¿qué pasa con las reservas de petróleo?

El petróleo, siendo un combustible fósil, se acabará en poco tiempo. Desde mediados del siglo pasado y durante la primera década del presente se llevaron a cabo distintos estudios y se hicieron reportajes sobre la posibilidad de haber alcanzado el cenit del petróleo. En 1965 el geofísico Marion King Hubbert, presentó un ensayo en el que explicó que la extracción en un pozo petrolero tiende a crecer rápidamente al principio del proceso, pero que la producción llega a un punto máximo después del cual empieza a decrecer debido a las dificultades físicas existentes para la extracción, de tal modo que ni las inversiones ni las mejoras técnicas pueden acelerar la producción significativamente. Del mismo modo Hubbert indicó que los descubrimientos de nuevos yacimientos petrolíferos seguían el mismo comportamiento: crecían

impulsados por las mejoras tecnológicas y tendían a decrecer posteriormente después de haber encontrado los depósitos más grandes. A partir de ésta observación estimó que la producción estadounidense de crudo alcanzaría el cenit en 1970, como en efecto ocurrió durante un buen tiempo.

En el segundo quinquenio del Siglo XXI el cenit de petróleo parecía estar más cerca de lo que se había estimado. Se había hecho cada vez más difícil la extracción de petróleo convencional³ y las estimaciones de estas reservas petroleras de fácil extracción eran cada vez menores. En general, aunque éstas mostraban una tendencia creciente, los nuevos descubrimientos seguían su tendencia histórica decreciente (ver Gráficas 9 y 10). Por otra parte, los altos costos y las mayores dificultades existentes para extraer petróleo no convencional⁴, orientaban los análisis hacia el término de las reservas de petróleo convencional. Sin embargo, a partir del segundo quinquenio del Siglo XXI, pero principalmente después de la crisis económica del 2008, los avances tecnológicos y el aumento de los precios del petróleo provocado por la conflictividad en los países árabes, contribuyeron al rápido crecimiento de las inversiones destinadas a la explotación de petróleo no convencional, entre los que sobresalen el petróleo de esquisto, de arenas bituminosas y otros petróleos pesados. El aumento de los precios del petróleo permitió que creciera el margen de ganancia de este tipo de explotaciones con mayores costos de producción.

³ Se llama petróleo convencional al petróleo que se encuentra alojado en rocas de alta porosidad y permeabilidad, de tal modo que es posible que éste migre desde la roca en donde se origina (roca madre o generadora) a la roca reservorio en el que se aloja y desde el cual se extrae más fácilmente hacia la superficie. Por esta razón este es el tipo de petróleo que se ha explotado por más de 150 años.

⁴ El petróleo no convencional es el proveniente de yacimientos con rocas de baja permeabilidad, de difícil extracción, que no se puede extraer utilizando los procedimientos y la tecnología que se utiliza en los yacimientos convencionales. Entre éstos se encuentran el petróleo de esquisto, de arenas bituminosas y otros.

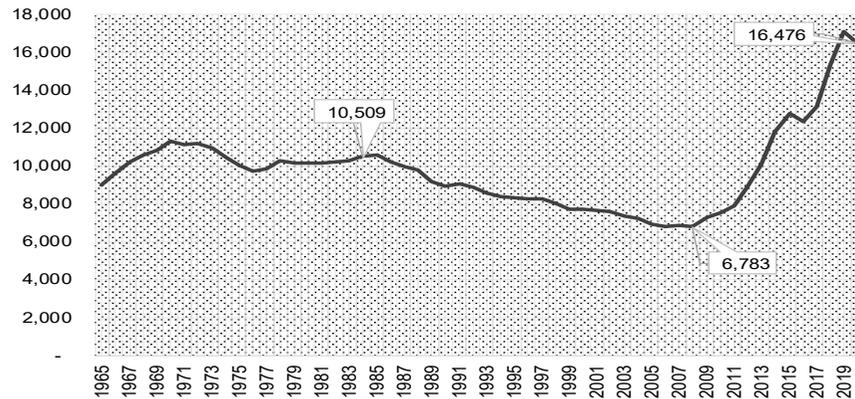
Los avances en la técnica de la fractura hidráulica (fracking)⁵ o la perforación horizontal, facilitaron la extracción de los combustibles, provocando la reducción de los costos de desarrollo y operación de las explotaciones no convencionales de petróleo, específicamente de los reservorios de esquisto bituminoso, una roca sedimentaria que contiene compuestos orgánicos de los cuales se puede obtener petróleo o gas por medio de procesos de pirolysis, hidrogenación o disolución térmica.

La técnica del fracking se generalizó especialmente en Estados Unidos desde la década pasada, cuando también aumentaron las inversiones para extraer otros tipos de petróleo no convencional (arenas bituminosas), provocando el crecimiento considerable de la producción en los años recientes, de tal modo que entre 2009 y 2019 la producción estadounidense de crudo aumentó un 126.7% al pasar durante este período de 6,783 miles de barriles diarios a 16,476 miles de barriles diarios (ver Gráfica 6). Se estima que actualmente el 70% de la producción estadounidense proviene de la extracción de petróleo no convencional, especialmente del esquisto. Este proceso dejó a Arabia Saudita como segundo productor mundial de petróleo y a Rusia en el tercer lugar (ver Gráfica 7), lo cual, junto a otros factores, contribuyó a acelerar el ritmo de crecimiento del petróleo producido por los países que están fuera de la OPEP y desacelerar el crecimiento de la producción de la OPEP, de tal modo que durante el período 2008-2020 la producción diaria del cartel se redujo en 13.4% y la correspondiente a los países No-OPEP aumentó un 20.9% (ver Gráfica 8).

⁵ El fracking es una técnica utilizada para extraer petróleo o gas directamente de las rocas poco permeables en las cuales se genera (lutitas o shale) y que pueden encontrarse en el subsuelo a una profundidad que oscila entre los 1500 y 6000 m. Consiste en abrir pozos hasta alcanzar las rocas en las cuales se encuentran los yacimientos, inyectando un fluido compuesto principalmente por agua que tiene el propósito de abrir por presión fisuras en la roca que permitan la extracción de los combustibles.

Gráfica 6

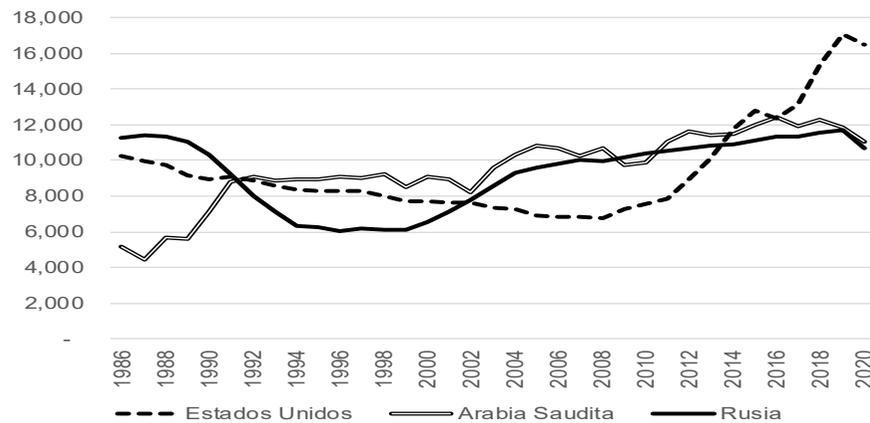
Producción de Petróleo de los Estados Unidos
Período 1965-2020
(Miles de barriles diarios)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Gráfica 7

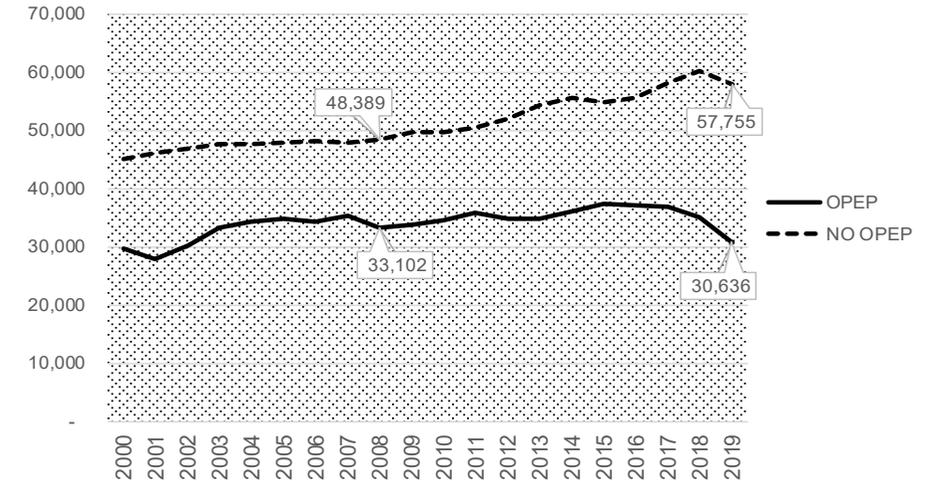
Producción de Petróleo de Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia
Período 1986-2020
(En miles de barriles diarios)



Fuente: elaboración propia con datos de British Petroleum.

Gráfica 8

Evolución de la Producción Mundial de Petróleo Según Tipo de Productores
Período 2000-2020
(En miles de barriles diarios)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

El aumento de la producción de petróleo por medio del fracking que actualmente se practica en varios países⁶ tuvo varios efectos: a) Estados Unidos se convirtió en el primer productor mundial de petróleo desde 2015 superando a Arabia Saudita y Rusia; b) el aumento de la producción influyó en las fluctuaciones posteriores precio; c) los avances en la tecnología y en la producción de combustibles no convencionales amplió el monto de las reservas potencialmente explotables; d) el aumento de la producción estadounidense puso en aprietos a la OPEP que tuvo que buscar otros mercados en donde colocar su crudo, pero

⁶ En 2019 sólo cuatro países practicaban el fracking comercialmente, siendo estos Estados Unidos, Canadá, Argentina y China, aunque también se practicaba en Alemania, Inglaterra, Colombia y México. Debido a los severos impactos sobre el medio ambiente esta técnica ha sido prohibida en Francia, Italia, Suiza, Nueva Zelanda, Bulgaria, España, Uruguay, Austria y Escocia, entre otros.

también mantener su producción alta para provocar la caída de los precios, y sacar a los “fracturadores” del mercado, reduciendo sus márgenes de ganancia, pues los costos del petróleo de esquisto son mayores y para ser rentable, el precio mínimo en el mercado debe ser mayor que el del petróleo convencional; y e) aumento de la depredación y contaminación ambiental.

Además del fracking utilizado en la extracción de petróleo de esquisto, en las últimas dos décadas también han crecido las explotaciones de petróleo de arenas bituminosas. Éstas son una mezcla de arcilla, arena, agua y una sustancia de hidrocarburo pesado similar al betún, un tipo de alquitrán espeso con características similares a las del petróleo que puede ser refinado para obtener distintos compuestos orgánicos, como los combustibles. Se trata de un tipo de petróleo no convencional (extra pesado), cuya extracción puede ser dificultosa y más contaminante, pero que ha sido favorecida en las últimas décadas por los avances tecnológicos.

Aunque hay importantes cantidades de reservas de arenas bituminosas en Venezuela, Estados Unidos y Rusia, los mayores yacimientos se localizan en Canadá, en donde este tipo de petróleo representaba en 2020 el 97% de las reservas de petróleo totales estimadas del país, equivalentes a 168,100 millones de barriles, de tal modo que la mayor parte de su producción petrolera proviene de las mismas y ha implicado la depredación de grandes extensiones de tierra y sus bosques, pues este tipo de explotaciones requiere de minería a cielo abierto, y por tanto, de la utilización de grandes cantidades de agua, así como de químicos, con los consiguientes daños sobre el ambiente.

Se estima que el proceso de extracción de este tipo de petróleo genera de tres a cuatro veces más gases de efecto invernadero y que durante todo su ciclo de vida estas emisiones representan un 30% más que las ocasionadas por el petróleo convencional. (Greenpeace, 2018).

En 2021 la Agencia Internacional de Energía (EIA, por sus siglas en inglés) estimó que existían en el mundo 5,584 miles de millones de barriles de petróleo técnicamente recuperables de los cuales sólo un poco más de la tercera parte (37.8 %) se clasificaba entre los recursos convencionales. El 62.2% restante eran recursos no convencionales: petróleos extra pesados, de arenas bituminosas y petróleo de esquisto (EIA, 2021, p. 331). Es decir que el petróleo no convencional, supera las reservas de petróleo convencional y retarda el momento en el cual la producción mundial alcanzará su punto máximo. Al respecto, la OPEP en su informe Panorama Mundial del Petróleo 2020, estimó que el suministro global de petróleo irá aumentando hasta alcanzar su máximo en 2035, año a partir del cual empezará a disminuir (OPEP, 2020).

Asimismo, las reservas de petróleo probadas⁷, contabilizadas desde hace décadas por distintas empresas, organizaciones o instituciones, entre las que se incluyen principalmente yacimientos convencionales, ascendieron en 2020 a 1,732.4 miles de millones de barriles, de los cuales la mayor parte se localizaban en Medio Oriente (48.3%), Venezuela (17.5%), Canadá (9.7%), Rusia (6.2%) y Estados Unidos (4.0%). Asimismo, la mayoría se localiza en países de la OPEP

⁷ Se definen como reservas probadas de petróleo aquellas cantidades que la información geológica y de ingeniería indica con certeza razonable puede recuperarse en el futuro de yacimientos conocidos en las condiciones económicas y operativas existentes (Definición de British Petroleum).

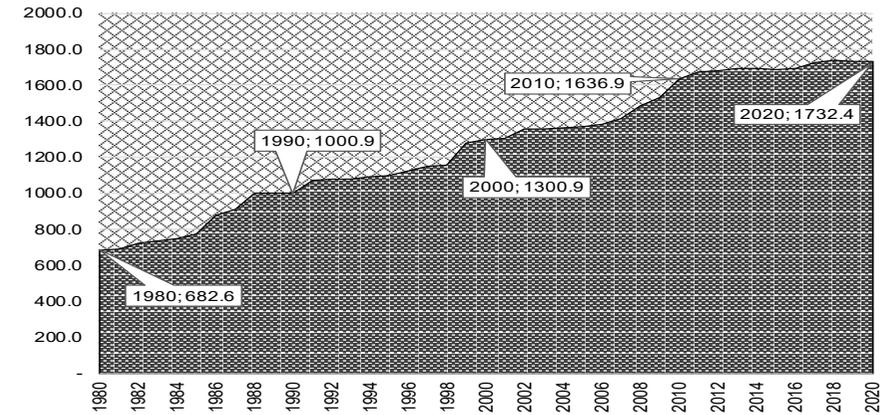
(70.1%) y el resto en países que no son integrantes de la misma (29.9%). En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es decir en los países económicamente más desarrollados, se encuentra sólo el 15% de estas reservas y en la Unión Europea solamente el 0.1%. De ahí también las confrontaciones de Occidente con varios países del Medio Oriente, Venezuela y Rusia (ver Cuadro 2 en Anexo de Cuadros)⁸.

La evolución de las reservas probadas, en donde además de los yacimientos de petróleo convencional, se incluyen reservorios de petróleo pesado de Venezuela y de arenas bituminosas de Canadá, muestra un comportamiento histórico creciente (ver Gráfica 9), sin embargo, los nuevos descubrimientos han ido disminuyendo con el tiempo, a medida que se hace más difícil encontrar yacimientos de petróleo convencional, al punto que desde 2012, con excepción de 2017, la producción ha superado ampliamente a los nuevos descubrimientos (ver Gráficas 10 y 11). Los registros muestran que si bien estas reservas crecieron un 47.5% entre 1980 y 1989, en las décadas siguientes el crecimiento fue menor hasta alcanzar el 5.6% entre 2010 y 2019 (ver Gráfica 12). La tendencia de las reservas identificadas en las que predomina el petróleo convencional es por tanto decreciente en el largo plazo y si se considera el ritmo de crecimiento de la demanda actual, así como el volumen de las reservas existentes, éstas se consumirían en un lapso de 42 años (ver Gráfica 13). En cambio, si la demanda permaneciera constante, las reservas actuales se consumirían en un poco más de 54 años.

⁸ La OCDE está integrada por Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Estados Unidos, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

Gráfica 9

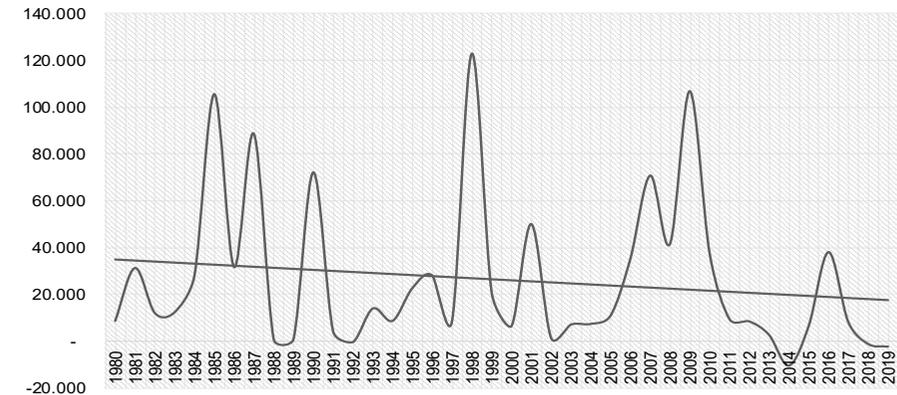
Evolución de las Reservas de Petróleo Probadas en el Mundo, 1980-2020
(En miles de millones de barriles)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Gráfica 10

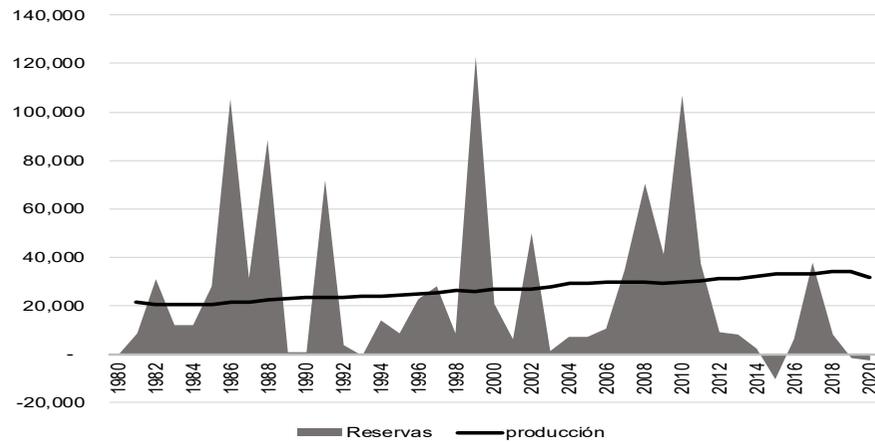
Evolución Decreciente de los Nuevos Descubrimientos de Petróleo en el Mundo
Período 1980-2020
(En millones de barriles)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Gráfica 11

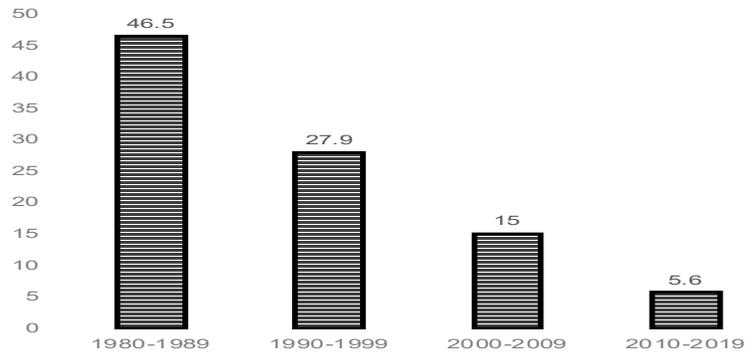
Evolución de los Descubrimientos de Nuevas Reservas y de la Producción de Petróleo
Período 1980-2020
(En millones de barriles)



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Gráfica 12

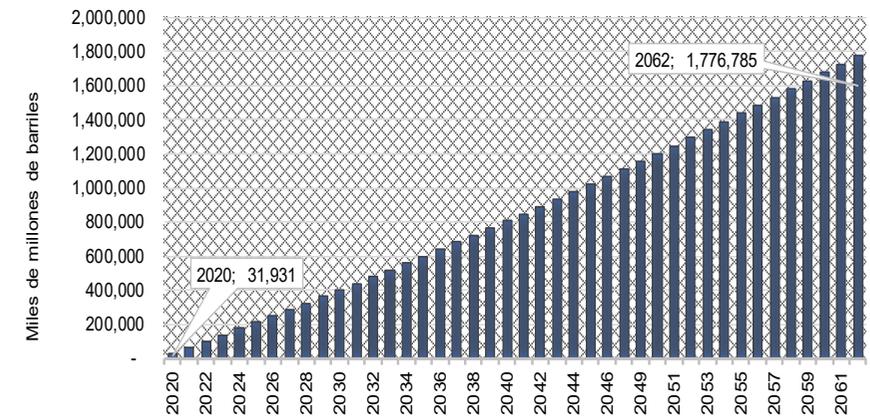
Tasa de Crecimiento de las Reservas de Petróleo Probadas en el Mundo
Períodos 1980-1989 al 2010-2019
(En porcentajes).



Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Gráfica 13

Estimación del Término de las Reservas Existentes al Ritmo Actual de Crecimiento de la Demanda
Período 2020-2062
(En miles de millones de barriles)



Fuente: cálculo del IIES con datos de British Petroleum.

En ese escenario, las reservas de petróleo no convencional contribuirán a retardar el término del petróleo como fuente principal de energía, pero este es un proceso al cual también contribuirán las demandas y los compromisos adquiridos por los distintos países para acrecentar la producción de energías renovables, disminuyendo el consumo de combustibles fósiles y sus consecuencias sobre el ambiente. Sin embargo, como ya se mencionó, aunque la transición hacia la producción y uso de energías renovables parece haberse acelerado en los últimos años, el peso de éstas entre las fuentes de energía es aún escaso, pero puede aumentar significativamente en los próximos años si se aceleran los avances tecnológicos, bajan los costos y aumentan las inversiones en esos sectores.

Por otra parte, hay consenso respecto a que la era del petróleo no terminará con el agotamiento de las reservas técnicamente extraíbles, sino antes, a medida que se vayan agotando las mismas y se haga cada vez más escasa su explotación y más costosa su adquisición frente al desarrollo de otras fuentes de energía renovables o no.

IV. Evolución Reciente de los Precios del Petróleo

Como se mencionó anteriormente, los precios del petróleo están sujetos a distintos factores, entre los que sobresalen las incidencias de la geopolítica mundial, el manejo de la oferta y el comportamiento de la demanda, pero especialmente de los costos de producción. Respecto a estos últimos hay que indicar que tanto el fracking, como la extracción de petróleos extrapesados, tienen costos mayores que los correspondientes a la extracción de crudo convencional, principalmente respecto al producido en Medio Oriente, y aunque esos costos se han reducido paulatinamente como consecuencia de los avances técnicos, en general, son aún significativos. De acuerdo con Rystad Energy, los costos del petróleo han caído aceleradamente en los últimos años. Entre 2014 y 2021 por ejemplo, el precio de equilibrio promedio para los nuevos proyectos de petróleo se redujo a \$47 por barril y cayó un 40% desde 2014 (Rystad Energy, 2022). Por su parte, el petróleo de Medio Oriente, proveniente la mayor parte de fuentes convencionales, se produjo a costos más bajos, estimados en \$32 el barril. Asimismo, aunque el petróleo de arenas bituminosas registra los costos más altos, el precio de equilibrio Brent para nuevos proyectos se redujo de \$100 a \$55 el barril en el período 2014-2021. De igual manera, el precio promedio de equilibrio del esquisto se redujo de forma extraordinaria, al pasar de \$82 a \$37 en el lapso mencionado.

En síntesis, se observa que a partir de la década pasada hubo un crecimiento importante de la extracción de petróleo no convencional, lo que permitió diferir en el tiempo el cénit del petróleo y ampliar la producción petrolera de países que no forman parte de la OPEP, especialmente de Estados Unidos, lo que a su vez contribuyó a la caída de los precios después del crecimiento observado durante el período 2011-2014. Este comportamiento también estuvo influenciado por la guerra de precios dentro de la OPEP, por medio de la cual Arabia Saudita insistió en incrementar la producción para mantener bajos los precios y provocar, entre otras cuestiones, la salida de los fracturadores estadounidenses del mercado, aprovechando que entonces operaban con costos mucho mayores. Pero el desarrollo de la producción del petróleo de esquisto, que permitió a Estados Unidos ser hoy el primer productor mundial, fue posible debido a la existencia de precios altos, y a su vez influyó en el incremento observado de los precios en el largo plazo.

Como se indicó anteriormente, un factor importante en el aumento de los precios del petróleo a partir del segundo quinquenio del Siglo XXI, fue la conflictividad política en los países árabes y las intervenciones de Estados Unidos y sus aliados en países de Medio Oriente y Oriente Próximo, después del 9-11, así como las presiones y sanciones impuestas por el gobierno estadounidense a Irán, uno de los principales productores de crudo. La inestabilidad política constante es un factor que contribuyó a elevar como nunca antes los precios en el largo plazo, y fueron esas intervenciones las que provocaron también, indirectamente, el desarrollo acelerado del fracking en los Estados Unidos. Paralelamente, el fortalecimiento de

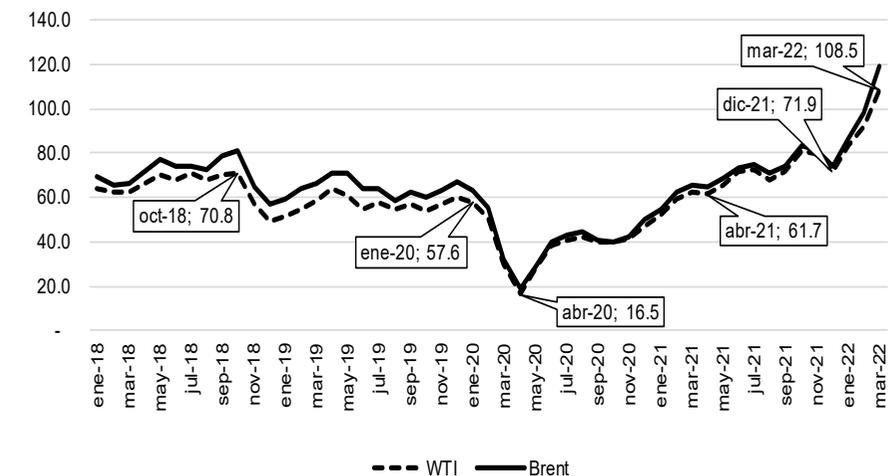
la globalización capitalista y las necesidades energéticas de países emergentes como China e India contribuyeron además al crecimiento de la demanda y a mantener elevados los precios del petróleo y sus derivados. El mantenimiento de esas condiciones en largo plazo, a pesar de los altibajos de crisis económicas como la del 2008, 2020 y la caída de los precios en el corto plazo, junto al uso del petróleo como commodity y la especulación en los mercados, representó una ruptura respecto a los precios registrados a finales de la década de los noventa cuando el precio del barril se situaba alrededor de los US\$ 20.0 (ver Gráfica 5).

En el contexto de la crisis económica de 2020 ocasionada por las restricciones a la movilidad y el cierre de las economías dispuesto para frenar la pandemia del COVID-19, la caída de la demanda de bienes y servicios afectó particularmente la producción de petróleo crudo y sus derivados, de tal modo la producción se contrajo un 6.9%, pasando de 94,961 a 88,391 miles de barriles diarios entre 2019 y 2020, siguiendo la caída de la demanda que se redujo de 97,598 a 88,696 miles de barriles diarios en ese lapso. En la contracción de la producción fue importante la decisión de la OPEP de recortar la misma en 10,000 barriles diarios, de tal modo que el cartel disminuyó su producción en 12.3% en 2020, en tanto que la producción de los países que están fuera de la OPEP se redujo un 3.8% durante ese año.

La singular contracción de la demanda ocasionó asimismo la caída de los precios del crudo a los niveles registrados en los años ochenta. Así, el precio del petróleo WTI disminuyó de US\$ 57.6 en

enero a US\$ 16.5 en abril de 2020⁹ y esta situación se mantuvo hasta diciembre, cuando empezó a recuperarse hasta alcanzar y superar en abril de 2021 los precios existentes en el período anterior a la pandemia (ver Gráfica 14). Como consecuencia, grandes petroleras como Exxon Mobil, British Petroleum, Royal Dutch Shell y otras, tuvieron pérdidas estimadas US\$ 102,843.2 millones. (ver Gráfica 15).

Gráfica 14
Evolución Mensual de los Precios del Petróleo WTI y Brent
Período enero 2018-marzo 2022
(En dólares)

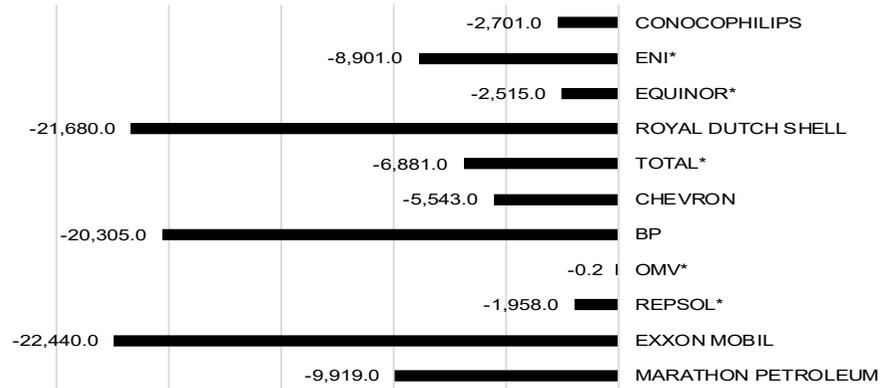


Fuente: elaboración del IIES, con datos de Expansión, edición electrónica en: Precio petróleo tipo West Texas Intermediate (WTI). Spot. \$USA por barril 2022 | datosmacro.com (expansion.com).

⁹ Se refiere al precio WTI.

Gráfica 15

Pérdidas de las Grandes Petroleras en 2020
(En millones de US\$)



Fuente: elaboración del IIES, con información de las grandes petroleras cierran 2020 con pérdidas de más de 100.000 millones, edición electrónica en (lainformacion.com).

El impacto de la contracción de la demanda de petróleo recayó además sobre la capacidad de refinación, y a principios de 2022 la Agencia Internacional de Energía anunció que durante los dos años anteriores, ésta se redujo en un promedio de 730,000 barriles diarios y que se esperaba que con las adiciones netas ascendiera a 1.2 millones en 2022. Entre los países que tienen mayor capacidad instalada para refinar petróleo se encuentran Estados Unidos (17.8%), China (16.4%) y Rusia (6.6%) y de estos sólo Estados Unidos redujo el número de barriles diarios refinados en 2020 (-4.4%). Y es que la capacidad instalada de Estados Unidos se ha reducido desde hace varios años. Entre 2000 y 2019, por ejemplo, el número de refinerías en operación pasó de 155 a 132, y después de la pandemia, en enero de 2021, a 124 (U.S. Energy Information Administration -EIA-, 16 de junio de 2022).

Todos estos elementos contribuyeron al aumento de los precios del petróleo y sus derivados durante 2021 y también al acelerado crecimiento de los mismos a partir del 24 de febrero de 2022, tras la intervención armada de Rusia en Ucrania. A partir de entonces se suman a estas condicionantes, la decisión estadounidense de prohibir las importaciones de crudo, gas natural y carbón provenientes de Rusia, así como la más reciente decisión de la Unión Europea de prohibir parcialmente las importaciones de petróleo¹⁰ e ir reduciendo paulatinamente su dependencia del gas natural y del crudo rusos. Los precios del petróleo crecen así aceleradamente, de tal modo que el WTI de referencia para Estados Unidos aumentó de US\$ 83.22 en enero a US\$ 109.01 en mayo de 2022.

Debe tenerse en cuenta que aunque Estados Unidos se autoabastece de petróleo, en los últimos años ha importado cerca del 3% de sus requerimientos de crudo, que de acuerdo con la AEI, en el mes de febrero de 2022 ascendieron a 16,400 miles de barriles (EIA, febrero de 2022). La Unión Europea por su parte, es un importador neto de energía, de tal modo que el 58% de la energía que utiliza proviene de otros países. Durante el período 2008-2018, por ejemplo, Rusia fue su principal proveedor de energía de UE, de donde ésta adquirió el 42% de sus requerimientos de carbón, el 29.8% de sus requerimientos de petróleo y el 40.4% de sus compras de gas natural (Eurostat, 2022). Se calcula que actualmente la Unión Europea compra diariamente a Rusia unos 2.2 millones de barriles de petróleo, más 1.2 millones de barriles de productos refinados.

¹⁰ El 30 de mayo la Unión Europea acordó prohibir las importaciones de petróleo que llegan a la misma por mar, equivalente a más de las dos terceras partes de sus importaciones de petróleo.

La situación creada por la invasión rusa a Ucrania, así como las sanciones aprobadas y otras en discusión, han provocado, por un lado, incertidumbre respecto al comportamiento de los precios a largo plazo, y por el otro, la necesidad de sustituir en el corto y mediano plazo las importaciones rusas de petróleo en Europa y los Estados Unidos, aumentando la producción interna, acelerando el tránsito hacia energías renovables o recurriendo a la importación desde otros países. Cualquiera de estas alternativas implica un proceso de readaptación respecto a cuestiones como inversiones, suministros, rutas de abastecimiento, infraestructura, etc., todas éstas difíciles de resolver en el corto plazo, razón por la cual se esperaría que los problemas de abastecimiento continuaran por algún tiempo más, aunque también se espera que Rusia encuentre otros mercados para su producción de petróleo, en China o India, por ejemplo. En todo caso, las dificultades de la oferta y la demanda para adaptarse rápidamente a estos cambios mantendrán la inestabilidad en los precios del petróleo y sus derivados, provocando su crecimiento hasta finalizar el año y más allá.

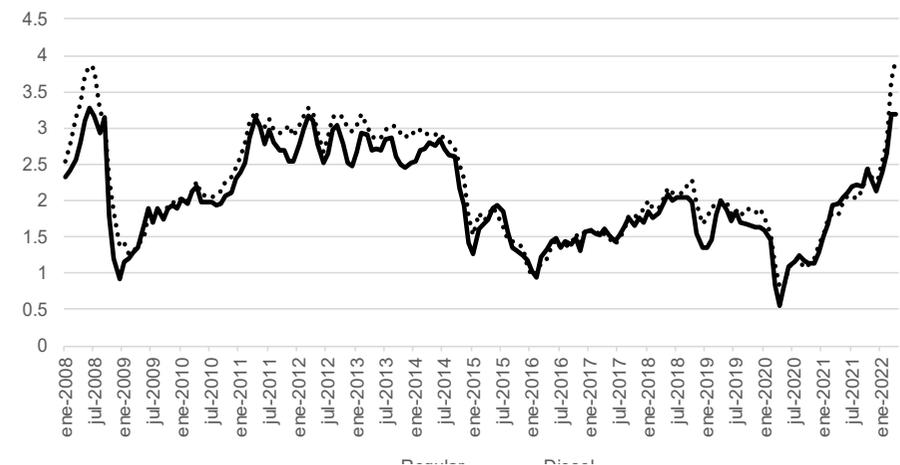
Otro factor que ha contribuido a ese comportamiento es la decisión de la OPEP + (integrada por la OPEP, Rusia y otros países) de mantener el plan de producción implementado desde el año 2021 y que contempla aumentar la oferta en sólo 400,000 barriles al mes, cantidad que en las condiciones actuales, resulta insuficiente para contener el aumento de los precios. La OPEP asegura que este plan permite que la oferta se acerque a la demanda paulatinamente para ir cerrando la brecha abierta por la pandemia, pero es evidente que hasta el momento el cartel ha decidido continuar resarciéndose

de las pérdidas ocasionadas por la pandemia y no interferir con el aumento de los precios, manteniendo a la vez sus buenas relaciones con Rusia.

Como consecuencia, el precio spot de los derivados del petróleo ha aumentado desde mayo de 2020, y con la intervención en Ucrania, ha alcanzado precios promedio superiores a los existentes antes de la crisis económica de 2008. En la Costa del Golfo de Estados Unidos el precio spot de la gasolina regular se incrementó de US\$ 2.4 en enero a US\$ 3.18 en marzo de 2022 y el precio del diésel aumentó de US\$ 2.55 a US\$ 3.95 en ese lapso (ver Gráfica 16). En general, los precios de éstos y otros combustibles continuaron aumentando en mayo.

Gráfica 16

Evolución de los Precios Spot de la Gasolina Regular y el Diésel en la Costa del Golfo de los Estados Unidos
Período enero 2008-abril 2022
(En dólares)



Fuente: elaboración del IIES con datos de U.S. Energy Information Administration.

En síntesis, el actual aumento del precio del petróleo y sus derivados no solamente está asociado con las sanciones impuestas a Rusia por su intervención en Ucrania, sino también con la intención de los distintos actores al interior de la cadena de producción, suministro, financiamiento y comercialización del crudo y sus derivados, de resarcirse de las pérdidas que experimentaron durante la pandemia, y por supuesto, dicho aumento está también relacionado con las dificultades que tienen los países productores para aumentar rápidamente la oferta después de la inesperada caída de 2020 y la falta de condiciones operativas para actuar en consecuencia. A esta situación se agrega la especulación en los mercados.

V. Recapitulando: acotaciones finales

1. El petróleo es aún la principal fuente de energía del planeta, aunque ha disminuido paulatinamente su participación en el consumo a medida que crece la utilización de otras fuentes fósiles o renovables de energía. La producción del mismo muestra asimismo una tendencia creciente con altibajos asociados con los procesos geopolíticos o económicos, y con las estrategias adoptadas por los países productores para incidir sobre el precio. Desde el inicio del Siglo XXI, la producción ha fluctuado escasamente, pero el precio ha tenido altibajos considerables con una tendencia de crecimiento en el largo plazo, superando ampliamente los niveles de los años noventa.
2. Ese comportamiento está relacionado con el ataque terrorista al World Trade Center el 11 de septiembre de 2001 y con los

conflictos e intervenciones armadas que se sucedieron en los países de Medio Oriente y Oriente Próximo, la Primavera Árabe y otros sucesos posteriores. Pero además, se dio paralelamente el fortalecimiento de la globalización capitalista y de economías emergentes que requerían de más recursos energéticos como China e India. A partir de la década pasada también creció la producción y los descubrimientos de petróleo no convencional, y continuó la tendencia decreciente de las reservas convencionales. Los avances en la tecnología facilitaron la extracción de estos tipos de petróleo producido, sin embargo, a costos superiores a los del petróleo convencional, lo cual también contribuyó a acelerar en los últimos años el crecimiento de los precios.

3. Se estima asimismo que el nivel de producción máximo de petróleo (el cénit) se alcanzará alrededor de los años 30 y que las reservas existentes en este momento al ritmo de crecimiento actual de la demanda, alcanzarán para cubrir los requerimientos de petróleo hasta el año 2062. A este cálculo habría que agregar muchas de las reservas de petróleo no convencional no contabilizadas actualmente en las estadísticas reconocidas, aunque hay que considerar que los yacimientos de petróleo no convencional (de esquisto o arenas bituminosas) se consumen más rápido que los correspondientes al petróleo convencional.
4. Recientemente la pandemia del COVID-19, las medidas adoptadas para frenar su propagación y el impacto de

éstas en la movilidad de las personas, provocó la caída significativa de la demanda, de la producción y de los precios del petróleo, ocasionando pérdidas millonarias a los agentes económicos que producen y comercializan el petróleo crudo y sus derivados. Esa situación significó la disminución de la capacidad instalada para la producción y refinación de petróleo crudo, cuya recuperación aún estaba en proceso cuando Rusia intervino militarmente en Ucrania y empezaron las sanciones económicas de Estados Unidos y Europa. El impacto de la pandemia y el embargo impuesto por Estados Unidos y la Unión Europea a las importaciones de petróleo y otros carburantes exportados por Rusia, se reflejan actualmente en el incremento de los precios no solamente porque existen problemas para recuperar rápidamente las inversiones, la capacidad instalada de producción y refino, sino porque los altos precios sirven a los productores y distribuidores para resarcirse de las pérdidas provocadas por el cierre de las economías en 2020. La decisión de la OPEP de mantener hasta la fecha (mayo de 2022) su plan de producción sin aumentar el suministro diario a pesar de las solicitudes, tiene esa intención.

5. En ese sentido se debe considerar también que a raíz de la pandemia y sus consecuencias económico-financieras, algunos de los países exportadores de petróleo tienen un punto de equilibrio fiscal¹¹ (breakeven fiscal) considerable, superior al precio de US\$ 60.0 el barril y en algunos casos superior a

los US\$ 100.0 (Fondo Monetario Internacional, FMI, 2022). Hay entonces una serie de razones e intereses económico-empresariales, políticos y financieros que intervienen en el actual aumento de los precios.

6. Por otra parte, algunas empresas petroleras, especialmente europeas están haciendo inversiones o tienen contemplado hacer en los próximos años inversiones en energía renovable. Lo cual coincide también con las inversiones y los planes de los grandes fabricantes de automóviles en la producción de autos eléctricos. En Alemania, Estados Unidos, Japón, China y otros, las grandes empresas apuestan por los automóviles eléctricos. Hay entonces un proceso de transición hacia las energías limpias que interferirá en los próximos años de distintas maneras con los precios del petróleo. En este sentido, independientemente de las motivaciones geopolíticas, la decisión de la Unión Europea al prescindir del petróleo ruso, es también una apuesta para avanzar en la producción de energías renovables.
7. Por el momento, sin embargo, el aumento de los precios del petróleo y sus derivados está provocando el aumento de la inflación en diferentes partes del mundo. En la Eurozona, por ejemplo, la inflación interanual impulsada por los altos precios de la energía y los alimentos alcanzó el 8.1% en mayo; y en Estados Unidos la inflación fue de 8.3% en marzo, la más alta desde 1981.

¹¹ El punto de equilibrio fiscal se refiere en este caso al precio del petróleo que es necesario para equilibrar el presupuesto deficitario de un país exportador de petróleo.

8. El aumento generalizado de los precios, tendrá un impacto considerable en la economía. Al respecto el FMI que al principio del año estimó el crecimiento económico mundial en 6.1%, indica que el mismo se reducirá a 3.6% durante los años 2022 y 2023. Por supuesto que la situación creada por el incremento en los precios del petróleo y sus derivados afectará más a Rusia como resultado de las sanciones económicas, así como a América Latina (2.5% en 2022 y 2023) y las economías más fuertes de Europa que dependen de la importación de los carburantes. En cambio, los países cuya economía depende de las exportaciones petroleras, como Arabia Saudita (7.6% en 2022) experimentarán un crecimiento importante.

VI. Anexo de Cuadros

Cuadro 1
Producción Mundial de Petróleo, Año 2020
(En miles de barriles diarios)

Pais	Cantidad	%	Pais	Cantidad	%
Canadá	5,135	296.4	Qatar	1,809	104.4
México	1,910	110.2	Arabia Saudita	11,039	637.2
Estados Unidos	16,476	951.0	Siria	43	2.5
Total América del Norte	23,521	26.6	Emiratos Árabes Unidos	3,657	211.1
Argentina	600	34.7	Yemen	95	5.5
Brasil	3,026	174.6	Otros de Medio Oriente	188	10.8
Colombia	781	45.1	Total Medio Oriente	27,664	31.3
Ecuador	479	27.7	Argelia	1,332	76.9
Perú	131	7.6	Angola	1,324	76.4
Trinidad & Tobago	76	4.4	Chad	126	7.3
Venezuela	540	31.2	República del Congo	307	17.7
Otros de Sur y Centroamérica	207	11.9	Egipto	616	35.6
Total América del Sur	5,841	6.6	Guinea Ecuatorial	161	9.3
Dinamarca	72	4.2	Gabón	207	11.9
Italia	112	6.5	Libia	390	22.5
Noruega	2,001	115.5	Nigeria	1,798	103.8
Rumanía	72	4.2	Sudán del Sur	170	9.8
Gran Bretaña	1,029	59.4	Sudán	86	4.9
Otros de Europa	292	16.9	Túnez	36	2.1
Total Europa	3,579	4.0	Otros de África	314	18.1
Azerbaiyán	716	41.3	Total África	6,865	7.8
Kazajstán	1,811	104.5	Australia	470	27.1
Federación de Rusia	10,667	615.7	Brunéi	110	6.4
Turkmenistán	216	12.5	China	3,901	225.2
Uzbekistán	47	-	India	771	44.5
Otros CIS	39	2.7	Indonesia	743	42.9
Total CIS	13,496	2.3	Malasia	596	34.4
Irán	3,084	779.0	Tailandia	418	24.1
Irak	4,114	237.5	Vietnam	207	12.0
Kuwait	2,686	155.0	Otros Países de Asia Pacífico	210	12.1
Omán	951	54.9	Total Asia Pacífico	7,425	8.4
	Continua...		TOTAL	88,391	100.0

Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

Cuadro 2

Reservas Probadas de Petróleo, Año 2020

(En miles de barriles diarios)

País	Cantidad	%
Canadá	168.1	9.7
México	6.1	0.4
Estados Unidos	68.8	4.0
Total América del Norte	242.9	14.0
Argentina	2.5	0.1
Brasil	11.9	0.7
Colombia	2.0	0.1
Ecuador	1.3	0.1
Perú	0.7	0.0
Trinidad & Tobago	0.2	0.0
Venezuela	303.8	17.5
Otros de Sur y Centroamérica	0.8	0.0
Total América del Sur	323.4	18.7
Dinamarca	0.4	0.0
Italia	0.6	0.0
Noruega	7.9	0.5
Rumanía	0.6	0.0
Gran Bretaña	2.5	0.1
Otros de Europa	1.6	0.1
Total Europa	13.6	0.8
Azerbaiyán	7.0	0.4
Kazajstán	30.0	1.7
Federación de Rusia	107.8	6.2
Turkmenistán	0.6	0.0
Uzbekistán	0.6	0.0
Otros CIS	0.3	0.0
Total CIS	146.2	8.4
Irán	157.8	9.1
Irak	145.0	8.4
Kuwait	101.5	5.9
Omán	5.4	0.3
Continua...		

País	Cantidad	%
Qatar	25.2	1.5
Arabia Saudita	297.5	17.2
Siría	2.5	0.1
Emiratos Árabes Unidos	97.8	5.6
Yemen	3.0	0.2
Otros de Medio Oriente	0.2	0.0
Total Medio Oriente	426.2	24.6
Argelia	12.2	0.7
Angola	7.8	0.4
Chad	1.5	0.1
República del Congo	2.9	0.2
Egipto	3.1	0.2
Guinea Ecuatorial	1.1	0.1
Gabón	2.0	0.1
Libia	48.4	2.8
Nigeria	36.9	2.1
Sudán del Sur	3.5	0.2
Sudán	1.5	0.1
Túnez	0.4	0.0
Otros de África	3.8	0.2
Total África	125.1	7.2
Australia	2.4	0.1
Brunéi	1.1	0.1
China	26.0	1.5
India	4.5	0.3
Indonesia	2.4	0.1
Malasia	2.7	0.2
Tailandia	0.3	0.0
Vietnam	4.4	0.3
Otros Países de Asia Pacífico	1.3	0.1
Total Asia Pacífico	45.2	2.6
TOTAL	1322.7	76.3

Fuente: elaboración del IIES con datos de British Petroleum.

VII. Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía International Energy Agency (IEA, 2021), Key World Energy Statistics 2021. Pg. 6. Septiembre de 2021.
- Energy Information Administration (EIA, 16 de junio de 2022). Number and Capacity of Petroleum Refineries. Edición electrónica en: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pnp_cap1_dcu_nus_a.htm
- EIA(febrero de 2022). U.S. Imports from Russia of Crude Oil and Petroleum Products. Edición electrónica en:https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pets&s=mttim_nus-nrs_1&f=m
- EUROPAPRESS (8 de enero de 2012). Irak. – Firmas extranjeras controlan los principales campos petroleros de Irak tras la retirada de Estados Unidos. Edición electrónica en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-irak-firmas-extranjeras-controlan-principales-campos-petroleros-irak-retirada-eeuu-20120108153710.html>
- Eurostat, Statistics Explained (2022). Archivo: Producción e importaciones de energía. Edición electrónica en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=508592>
- Greenpeace (2018), El oscuro secreto del BBVA. Los destructivos oleoductos de Canadá. Edición electrónica en: <https://>

es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/el-oscuro-secreto-del-bbva-los-destructivos-oleoductos-de-canada/

- International Energy Agency (IEA, 2021), World Energy Outlook 2021, Edición electrónica en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>
- Rystad Energy (2022). A medida que la caída de los costos hace que el petróleo nuevo sea más barato de producir, las políticas climáticas pueden fallar a menos que apunten a la demanda. Edición electrónica en <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/as-falling-costs-make-new-oil-cheaper-to-produce-climate-policies-may-fail-unless-they-target-demand/>
- World Energy Trade (19 de enero de 2021). La inversión en la transición energética se elevó en 500,000 millones de dólares en 2020, por primera vez. Edición electrónica en <https://www.worldenergytrade.com/finanzas-energia/economia/la-inversion-en-la-transicion-energetica-se-elevo-a-500-000-millones-de-dolares-en-2020-por-primera-vez>
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), World Oil Outlook 2045. Edición electrónica en: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_WOO2020.pdf

El Crecimiento de la Población Urbana en Guatemala y sus Efectos Socioeconómicos Actuales

*MSc. Andrely Cisneros**

El fenómeno de la urbanización expresado en el crecimiento de la población urbana, y el aumento del número y superficie de las ciudades, surge con el paso del régimen primitivo-tribal al esclavista. Las primeras ciudades aparecieron alrededor de tres mil años a.n.e. en Egipto, Mesopotamia, India y China. Con la descomposición del régimen esclavista decayó la mayoría de las ciudades europeas, entonces las ciudades se diferenciaban de las aldeas, sea por sus fortificaciones y porque eran centros administrativos que servían de residencia de los obispos, condes, etc. (Alexéev A., 1987)

A partir del siglo X las ciudades comenzaron a crecer en Europa Occidental, y las ciudades que eran centros de comercio y artesanía alcanzaban las dimensiones más grandes. Sin embargo, al desarrollarse el capitalismo, las ciudades comenzaron a ocupar una posición nueva en la sociedad, concentrando los medios de producción más importantes de la industria y el proletariado.

Es entonces a mediados del siglo XVIII, en los tiempos de la revolución industrial que inicia el crecimiento vertiginoso de la población urbana. Además del desarrollo de la industria y la tecnología de esa época, se da un crecimiento poblacional y las ciudades empiezan a crecer al igual que las migraciones, mismas que se justifican por la

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

búsqueda de oportunidades económicas que brinda la industrialización en las ciudades.

En el siglo XX, la peculiaridad de la urbanización era el rápido crecimiento del volumen de la población urbana en todos los países y el incremento del papel de las grandes ciudades. En 1900, el 13.3% de la población mundial vivía en ciudades, mientras que en la actualidad, y de acuerdo al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, en el 2018, el 55% de las personas en el mundo vivía en ciudades, pronosticando que aumente a 68% la población que vivirá en zonas urbanas de cara al 2050.

Lo anterior indica que el mundo se hace cada vez más urbano, aumentando de manera exponencial, ya que de 751 millones en 1950 pasó a 4,200 millones en 2018, y continuará con esta tendencia. El mismo Organismo señala que actualmente, las áreas más urbanizadas a nivel mundial son América del Norte (82% de población urbana) y América Latina y el Caribe [81%]. (Naciones Unidas, 2018)

Cabe resaltar que los criterios sobre la división de los poblados urbanos y rurales, son diferentes entre países, por lo tanto, los índices de la población urbana no son totalmente comparables. Regularmente se utiliza uno o el conjunto de los siguientes criterios: la cantidad de habitantes, el tipo predominante de ocupación de las personas, la densidad de población (dentro del territorio urbano), el cumplimiento de funciones administrativas y otros.

En este sentido y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, lo urbano y lo rural, son dimensiones de análisis de una categoría más amplia: **el territorio**, el cual alude a la presencia de identidad cultural de conglomerados sociales específicos, es decir, ambas dimensiones de análisis se definen a partir de las personas que habitan estos conglomerados. (Conadur/Segeplán, 2014)

Por lo anterior, y según los siete censos realizados en Guatemala durante el período 1950-2018, se han utilizado diferentes categorizaciones en cuanto a la población urbana y rural (cuadro 1). Cabe resaltar que en los censos anteriores al 2002, el concepto aplicado no consideró el tamaño de la población de los lugares habitados y los servicios, por lo que los datos no son comparables [únicamente los censos 2002 y 2018 utilizaron la misma definición]. (INE, 2019)

Tabla 1
Categorización de la Población Urbana y Rural según Censos 1950-2018

Censo	Población urbana	Población rural
1950	Aquella que habita todo lugar poblado cuya población exceda de 2,000 habitantes y todo lugar cuya población fluctúe entre 1,500 y 2,000 habitantes, siempre que exista servicio de agua.	Aquella que habita el área que no está comprendida dentro del área urbana.
1964, 1973, 1981 y 1994	Aquella que reside en los asentamientos del país a los que, en virtud de la ley (Acuerdo Gubernativo del 7 de abril de 1938), se les ha reconocido oficialmente la categoría de ciudad, villa o pueblo.	La población rural por su lado, es aquella que reside en aldeas, caseríos y fincas.
2002	Población urbana: Aquella que reside en ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como en aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y que cuentan con más de 2,000 habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% o más de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y servicios de agua por tubería.	Todos aquellos lugares con categoría de aldea, caserío, paraje, finca, parcelamiento y cantón, siempre que tuvieran menos de 2,000 habitantes.
2018	Se categorizó un área como urbana a las ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales); lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio; lugares poblados con más de 2,000 habitantes, siempre que el 51% o más de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y de agua entubada (chorro) dentro de sus viviendas.	Todos aquellos lugares con categoría de aldea, caserío, paraje, finca, parcelamiento y cantón, siempre que tuvieran menos de 2,000 habitantes.

Nota: Elaboración propia, tomado de (CEPAL, 2013) y del (INE, 2019).

I. Causas del Crecimiento de la Población Urbana y su Problemática Social

Bajo la lógica de la economía política, la urbanización se considera una fase en el proceso de la división del trabajo entre la ciudad y el campo. Esto considerando que, en el capitalismo, la concentración de la producción y la población en las ciudades, eleva gigantescamente la productividad del trabajo social.

Según Gueorgui Lappo, citado en Alexéev A. 1987, la urbanización es global, pero no única, ya que el contenido del proceso es distinto en los países con diferentes regímenes sociales y económicos. Sin embargo, otros autores, consideran que los rasgos comunes de la urbanización entre países con diferentes sistemas económicos y sociales son: la presencia de diversas formas de poblados, de la ciudad y del campo, con predominio claramente manifiesto de ciudades en los países desarrollados; la concentración de la producción y la población en las ciudades; las diferencias sociales y territoriales existentes, incluso entre la ciudad y el campo.

Al delimitar el fenómeno de la urbanización al plano latinoamericano, es preciso resaltar que, desde su formación o reconfiguración en el siglo XVI, las ciudades de América Latina estuvieron subsumidas, formal o realmente, al proceso de acumulación originaria de capital que engendró al capitalismo en las entrañas del feudalismo (Pradilla, 2009, cap. I). Desde entonces y a lo largo de su historia, dichas ciudades han sido capitalistas y en lo general, se explican a partir de las teorías y leyes generales que explican las

formas sociales, la estructura, los procesos y las contradicciones del modo de producción capitalista.

En este sentido, la naturaleza misma del régimen capitalista le da a la urbanización un carácter espontáneo. El aislamiento social de la sociedad capitalista y la propiedad privada sobre la tierra, son los motivos que dan lugar a la diferenciación social y territorial de las ciudades a los barrios o suburbios (donde se aglomeran las capas pobres de la población), y de colonias donde viven las capas pudientes con una vida muy diferente a la realidad social de un país determinado.

Es entonces en las ciudades donde se manifiestan vivamente las contradicciones, propias del capitalismo entre el trabajo y el capital, y se concentran los grupos de la clase obrera más organizados. Un claro ejemplo en Guatemala se da en el contraste que muestra la ciudad capital entre la ciudad Cayalá en zona 16, y los más de 160 asentamientos precarios urbanos en el municipio de Guatemala (ubicados principalmente en las zonas 3, 5, 7, 18 y 21) registrados en el censo de asentamientos 2015. (TECHO-Guatemala, 2015)

Es aquí donde la migración juega el papel principal en el proceso de urbanización, ya que muchas personas se desplazan del campo y pequeños poblados hacia las ciudades. Dicha movilidad espacial es motivada por: la descomposición de las formas atrasadas de producción agraria aún subsistentes determinada por la pobreza; la carencia de servicios; la introducción de nuevas técnicas productivas; la exacerbación de la competencia desigual en el libre mercado con las formas productivas avanzadas internas o externas; la eliminación

neoliberal de los subsidios públicos al campo y; la continua expansión urbana sobre las tierras agrarias.

Otras de las principales causas del aumento de la población urbana son: el crecimiento natural de su población, la transformación de los pueblos rurales en ciudades, e incluso por la ampliación de los límites administrativos de las ciudades [por ejemplo, ciudad de México, que, en 1997, amplió sus límites y de golpe aumentó de 7 mil millones a 11 millones de habitantes]. (Alexéev A., 1987)

Cabe mencionar que una sobrepoblación, provoca mayor demanda de productos; esta demanda produce una mayor sobreexplotación de materia prima. La sobreexplotación de recursos naturales conlleva mayor contaminación ambiental, tanto del aire provocado por las industrias; el suelo, provocado por sustancias químicas y residuos sólidos urbanos; y el agua provocado por basura y derrames de petróleo y aguas residuales contaminadas y otros tipos de contaminación como la visual y auditiva, entre otras.

II. Caracterización de la Población Urbana de Guatemala

En la región Centroamericana, Guatemala ha sido el país más poblado, y al mismo tiempo registra la tasa de crecimiento de urbanización más alta (3.4%). Además, en 2018 su densidad poblacional era de 137 personas por km², y para el 2022 se estima que sea de 159 personas por km², aunque no se considera elevada, existe un problema de sobrepoblación en el departamento de Guatemala (1,418 personas por km² en 2018), especialmente en su cabecera Ciudad de Guatemala, siendo este el lugar más urbano y denso del país (4,197 personas por km² en 2018).

Cabe mencionar que el proceso de urbanización iniciado desde los años cincuenta, y en aceleración desde los años noventa, constituyó un momento de transformación territorial de Guatemala, dando como resultado el surgimiento de la supremacía urbana de la ciudad capital, es por ello que en todos los censos realizados en el país, se consideró como urbano todo el municipio de Guatemala (Conadur/Segeplán, 2014).

En 1960 únicamente el 31.1% de los guatemaltecos vivía en áreas urbanas, es decir, se trataba de un país prácticamente rural (68.9%), no obstante, transcurridas casi seis décadas, en el 2018 el XII Censo de Población y VII de Vivienda, registró que del total de la población censada¹, más de la mitad de la población total residía en áreas urbanas (53.9%), lo que significa un incremento de 7.8 puntos porcentuales con respecto al censo 2002, el cual registró una población urbana de 46.1% y una mayor ruralidad de 53.9% (gráficas 1 y 2).

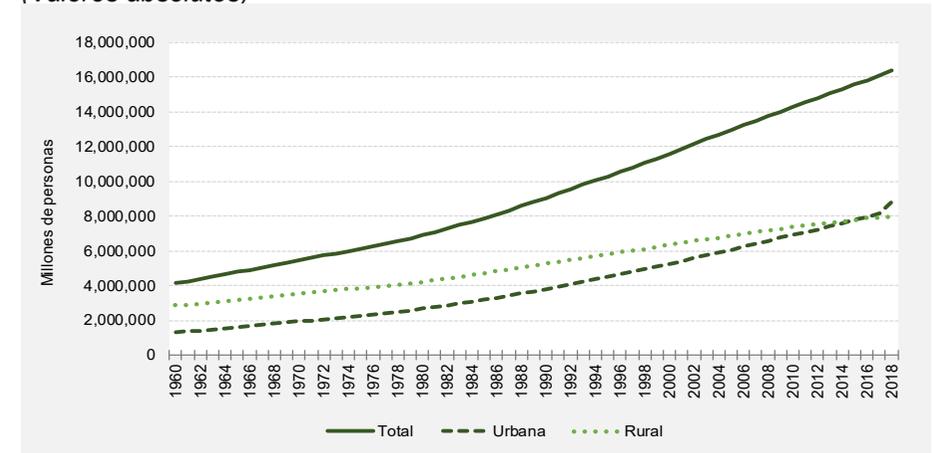
Tanto la población total como la población urbana de Guatemala se incrementan a lo largo del período 1960-2018, no obstante, la urbanización crece al punto de igualarse con la ruralidad en el 2015, y superando la proporción en los siguientes años (gráfica 1).

¹ La población censada en 2018 ascendió a 14,901,286 de personas, sin embargo, luego de una conciliación censal y una omisión censal de 9%, se estima que la población total en dicho año era de 16,346,950 personas. Para usos prácticos, el presente documento utiliza los datos del censo 2018 con su omisión censal.

Gráfica 1

Evolución de la Población Total, Urbana y Rural de Guatemala Período 1960-2018

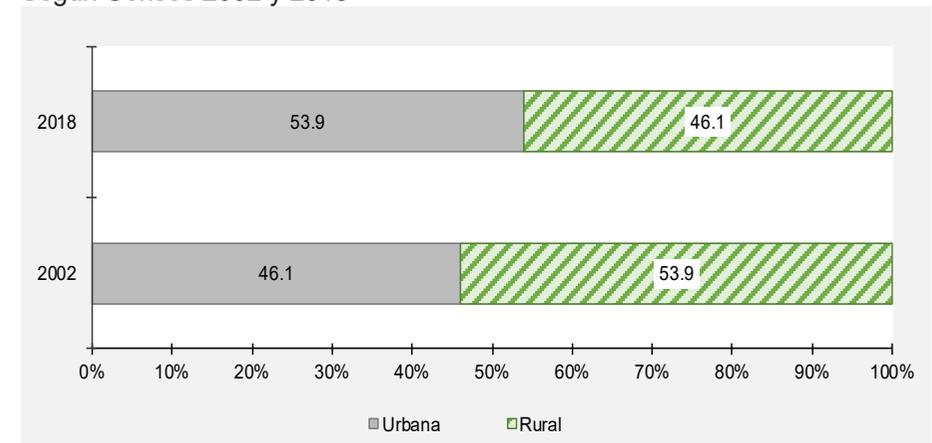
(Valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con información del INE. Proyecciones de población, Revisión 2019.

Gráfica 2

Distribución Porcentual de la Población Urbana y Rural de Guatemala Según Censos 2002 y 2018



Nota: elaboración propia, con información del INE, Guatemala. Censos 2002 y 2008.

2.1. Pirámide Poblacional de la Población Total, Urbana y Rural

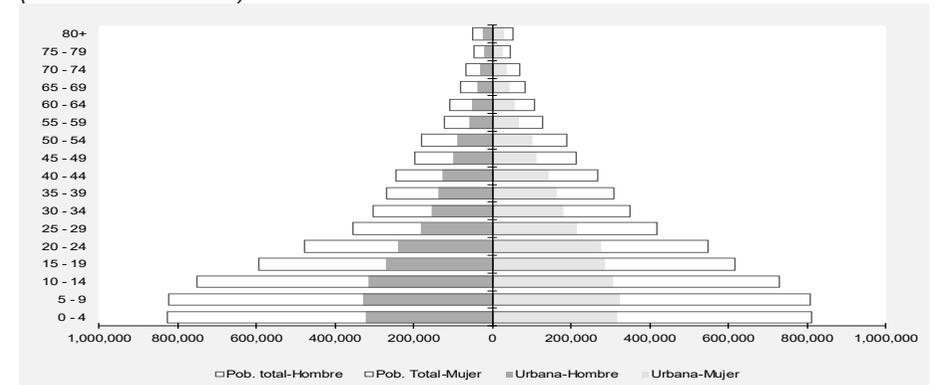
Tanto en el censo 2002 como en el 2018, Guatemala registró mayor proporción de mujeres, representando el 51.5% de la población total en 2018, y los hombres el 48.5%, casi la misma proporción observada en el 2002. Asimismo, en ambos censos, el mayor peso de la población se centra en el grupo de edades de 15-64 años, en el 2018 representaron el 61.0% de la población total, es decir, en la población joven y potencialmente activa.

En cuanto a la población urbana, existe un incremento de 7.8 puntos porcentuales, ya que de 46.1% en 2002 pasó a 53.9% en 2018. De acuerdo a la estructura por edad y sexo, el grupo quinquenal de 15-19 años es el que presenta mayor número de personas en el área urbana para el 2018, lo que equivale al 10.7%, mientras que, en área rural, el grupo quinquenal con mayor proporción de personas lo tiene el de 0-4 años (gráficas 3, 4 y 5).

Gráfica 3

Estructura por Edad y Sexo de la Población Total y Urbana de Guatemala Censo 2002

(Valores absolutos)

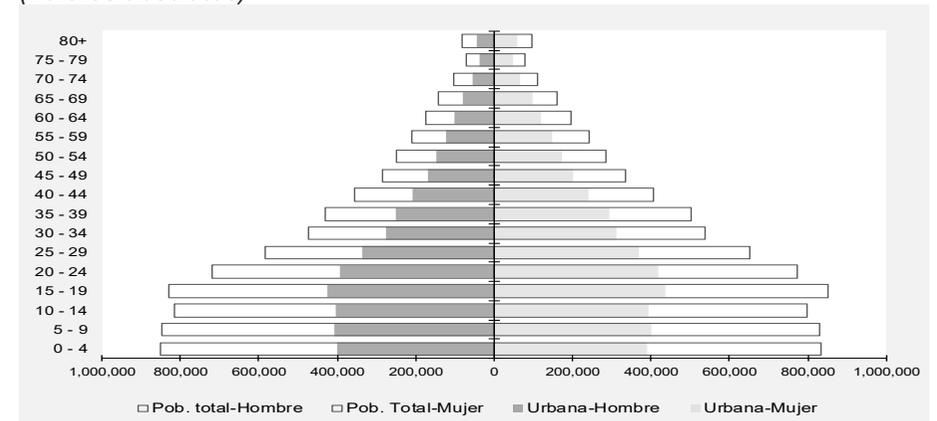


Nota: elaboración propia, con datos del XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, INE Guatemala.

Gráfica 4

Estructura por Edad y Sexo de la Población Total y Urbana de Guatemala, Censo 2018

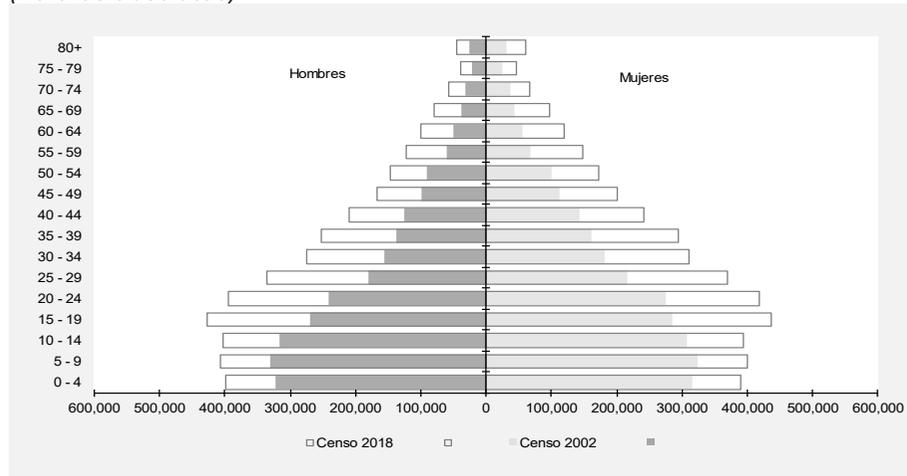
(Valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

Gráfica 5

Estructura por Edad y Sexo de la Población Urbana de Guatemala Censos 2002 y 2018 (Valores absolutos)



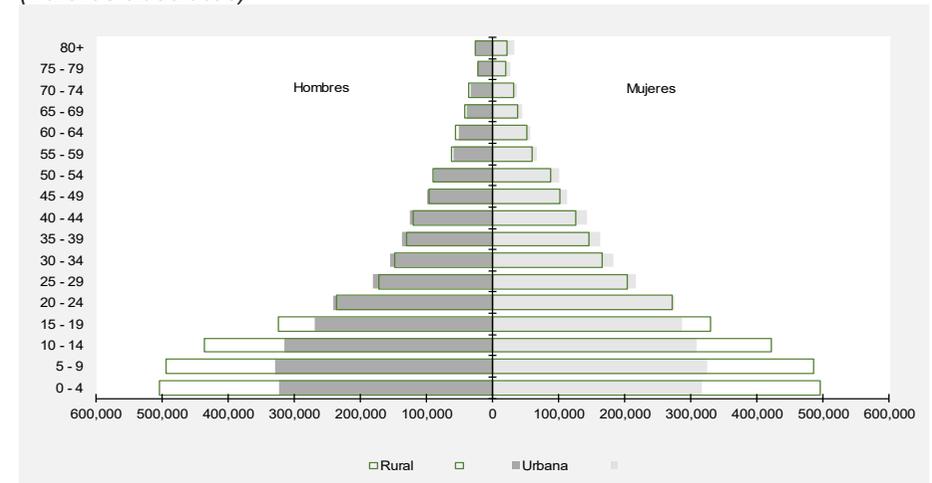
Nota: elaboración propia, con datos de los censos 2002 y 2018, INE Guatemala.

Considerando la evolución de la población total y la urbana registrada en ambos censos, claramente se observa cómo el país se hace más urbano en todos los grupos quinquenales de edad. Asimismo, se presentan pequeños cambios en la estructura por edad y sexo, convirtiendo la base de la pirámide más estrecha, y al mismo tiempo, más ancha en las edades entre 15 y 29 años (gráfica 5).

Al comparar la población urbana con la rural de ambos censos, se presenta que la población rural de 0-19 años de edad registrada en el 2002, era mucho mayor que la población urbana del mismo grupo de edad; en el resto de grupos quinquenales de edad prácticamente existía el mismo número de personas tanto en lo urbano como en lo rural (gráfica 6).

Gráfica 6

Estructura por Edad y Sexo de la Población Urbana y Rural Según Censo 2002 (Valores absolutos)

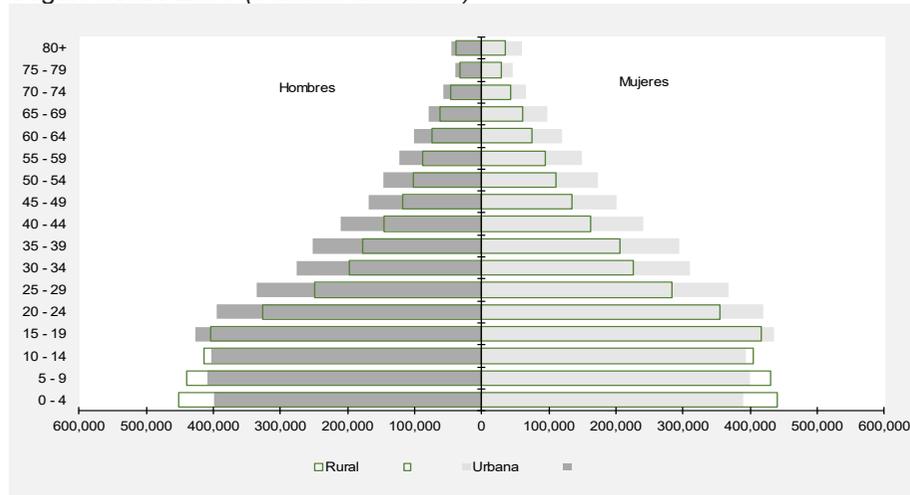


Nota: elaboración propia, con datos del XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, INE Guatemala.

El 2018 por su lado, registra mayor presencia de población urbana casi en todos los grupos de edad, además, la población rural se redujo en sus bases casi igualando a la urbana (gráfica 7).

Gráfica 7

Estructura por Edad y Sexo de la Población Urbana y Rural Según Censo 2018 (Valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

2.2. Relación de Urbanidad Total y Departamental

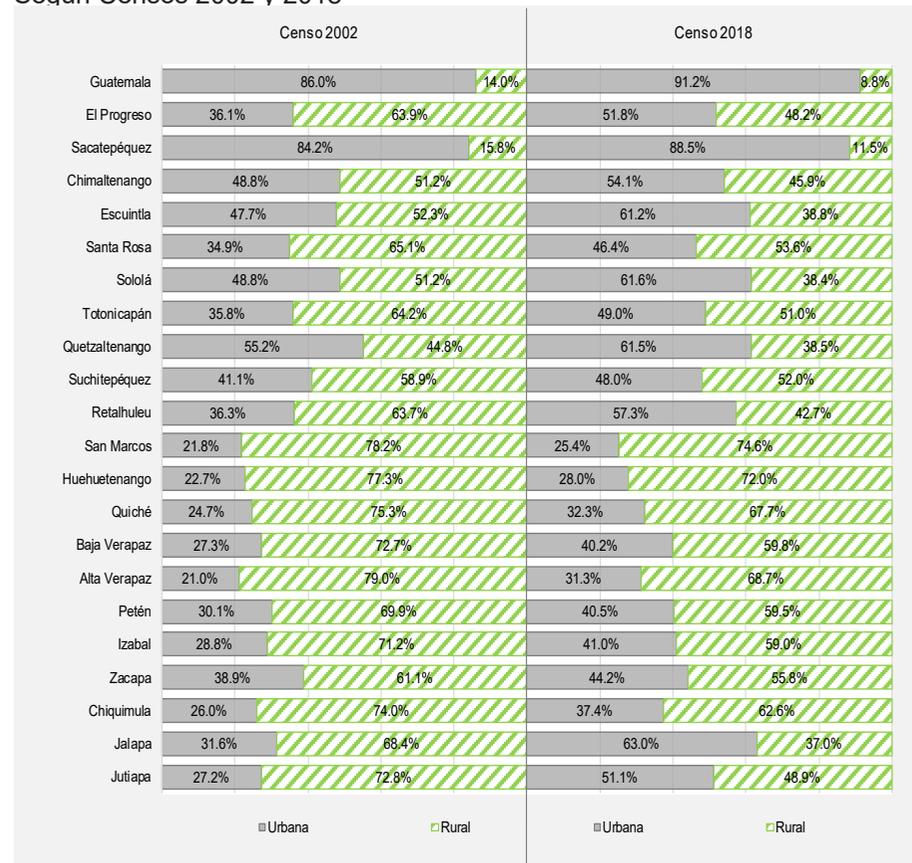
Según el censo 2002, Guatemala, Sacatepéquez y Quetzaltenango son los departamentos que registraron mayor proporción de población urbana (91.2%, 88.5% y 63.0% respectivamente), mientras que Alta Verapaz, San Marcos y Huehuetenango muestran los porcentajes más bajos (21.0%, 21.8% y 22.7%, en su orden). El 2018 registra a Guatemala, Sacatepéquez y Jalapa como los más urbanos, con 91.2%, 88.5% y 63.0% respectivamente. En contraste, San Marcos, Huehuetenango y Alta Verapaz muestran los porcentajes más bajos con 25.4%, 28.0% y 31.3% (gráfica 8).

Si bien, en mayor o menor medida, cada uno de los departamentos incrementó la proporción de su población urbana, Jalapa, Jutiapa y Retalhuleu son los que de un censo a otro se hicieron más urbanos, con un incremento por arriba de los 20 y hasta 30 puntos porcentuales. Mientras que San Marcos, Sacatepéquez y Guatemala presentan menor crecimiento de su población urbana.

Los dos últimos departamentos mencionados, son los que a nivel nacional presentan una proporción de población urbana cercana al 100%, situación que explica en parte el bajo crecimiento de dicha población, con únicamente 5.2 y 4.3 puntos porcentuales para Guatemala y Sacatepéquez respectivamente. Diferente a San Marcos que registra el menor crecimiento en la proporción de su población urbana (3.6%), ya que de 21.8% en 2002, pasó a 25.4% en 2018, es decir, se trata de un departamento prácticamente rural (gráfica 8).

Grafica 8

Distribución Porcentual de la Población Urbana y Rural de Guatemala, por Departamento
Según Censos 2002 y 2018



Nota: elaboración propia, con información del INE, Guatemala. Censos 2002 y 2008.

Una vez descrito el crecimiento de la proporción de la población urbana, es necesario determinar el índice o relación de urbanidad, misma que se refiere a la razón entre la población que vive en áreas urbanas con respecto a la que reside en áreas rurales.

De acuerdo al censo 2018, la relación de urbanidad de Guatemala es de 116.7, esto quiere decir que por cada 100 personas que en ese año vivían en el área rural, 117 vivían en el área urbana. Mientras que según el censo 2002, dicho indicador fue de 85.7. Ante estos cambios, es evidente el incremento de la urbanidad en el país.

Además de Guatemala que en 2018 registró una población de más de 3 millones de personas, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Quiché, son los departamentos más poblados del país con alrededor de 1 millón de habitantes, pero al mismo tiempo presentan los índices de urbanidad más bajos (45.5, 38.8, 34.0 y 47.7% respectivamente). En el caso de Guatemala su población es casi en su totalidad urbana, contrario a los departamentos mencionados del norte y occidente del país, en los cuales, por cada 100 personas del área rural, menos de 50 personas viven en el área urbana [aun así, hubo un incremento con relación al censo 2002] (Mapas 1 y 2).

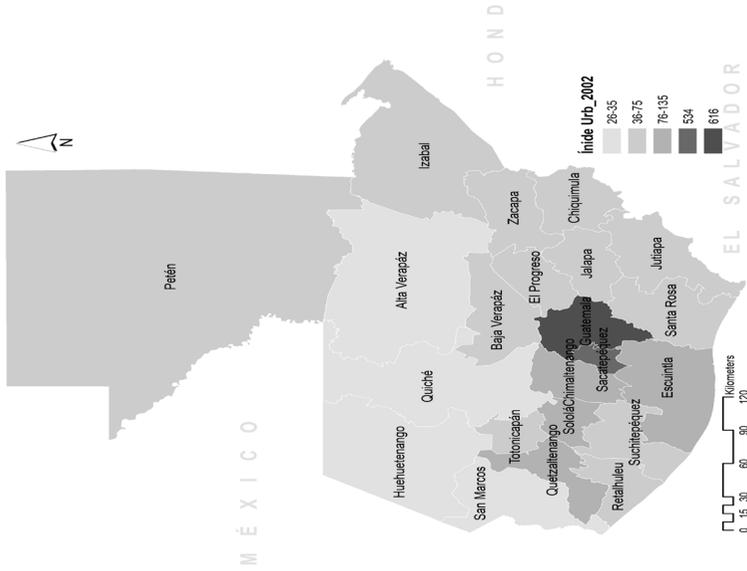
El segundo departamento con mayor nivel de urbanidad es Sacatepéquez con 767 personas en el área urbana, por cada 100 que vivían en el área rural en 2018. Mientras que en el 2002 eran 534 personas las que vivían en el área urbana por cada 100 personas en el área rural (Mapas 1 y 2).

Para el 2002, únicamente Guatemala, Sacatepéquez y Quetzaltenango, son los departamentos que superan a la ruralidad, presentando mayores índices de urbanidad. Sin embargo, para el 2018, a estos se les suma, El Progreso, Chimaltenango, Escuintla, Sololá, Retalhuleu, Jalapa y Jutiapa.

Mapa 2.
Índice de Urbanidad por Departamento
Censo 2018



Mapa 1.
Índice de Urbanidad por Departamento
Censo 2002



Nota: elaboración propia, con información del INE, Guatemala: Censos 2002 y 2008.

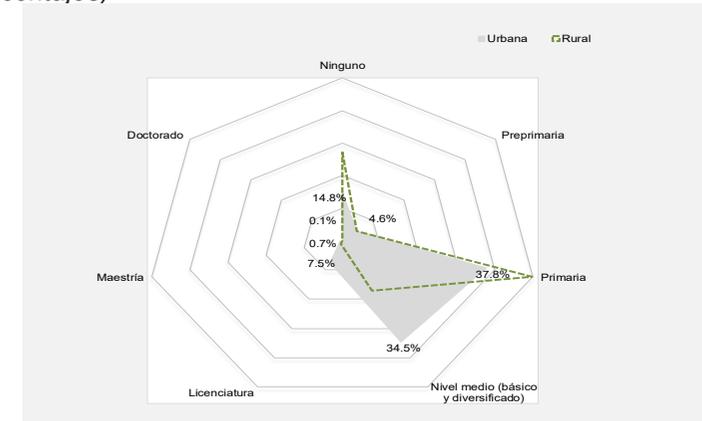
2.3. Nivel de Educación de la Población Urbana y Rural

Un dato importante a mencionar es el nivel de estudio de la población, a nivel nacional el 43.2% aprobó la primaria, el 26.6% el nivel medio (básico y diversificado), y únicamente el 4.6%, 0.4% y 0.1% aprobaron el nivel de licenciatura, maestría y doctorado respectivamente. Lamentablemente, el 20.5% no tiene ningún nivel de estudio.

En el área urbana, el mayor porcentaje lo tiene la población que alcanzó la educación primaria (37.8%), y casi en igual proporción con el nivel medio (34.5%), sin embargo, aproximadamente el 15% de su población no cuenta con ningún nivel de estudio aprobado. A diferencia, el área rural registra que el 50% tiene solo educación primaria, no obstante, cerca del 30% no cuenta con ningún estudio.

Gráfica 9

Nivel de Estudios más Alto Aprobado de la Población Urbana y Rural de Guatemala, Censo 2018
(En porcentajes)



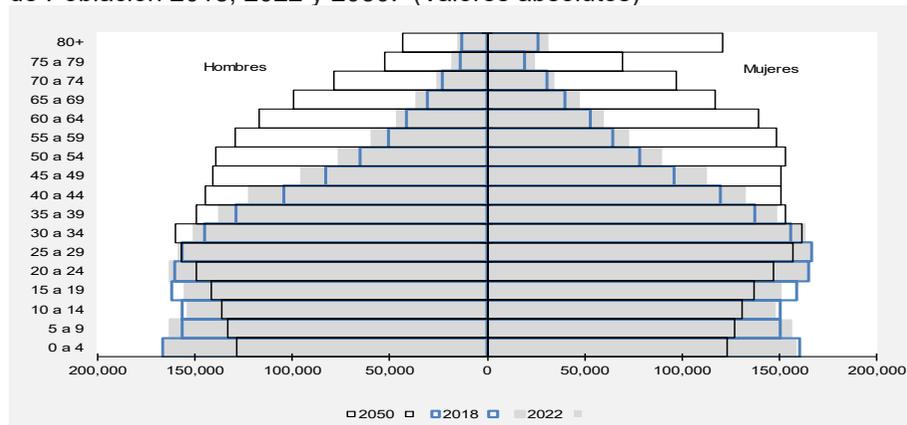
Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

III. La Supremacía Urbana de la Ciudad de Guatemala

Considerando la importancia de la ciudad capital ubicada en el departamento de Guatemala, es preciso realizar un apartado específico, ya que, según las proyecciones de población realizadas por el INE, el total de la población guatemalteca asciende a 16,346,950 en 2018, de lo cual, el 21% corresponde al departamento de Guatemala, es decir, 3,429,290 de habitantes, donde más de 1 millón de estas personas viven en la ciudad capital, siendo el municipio más denso con 1,497 personas por km².

En el 2022 se estima una población de 3,599,257 de personas para el departamento de Guatemala, elevándose a 4,385,225 según las proyecciones al 2050. De acuerdo a la estructura por edad y sexo, tanto en el 2018, 2022 y 2050 las mujeres representan alrededor del 52% de la población total (gráfica 10).

Gráfica 10
Estructura Poblacional del Departamento de Guatemala, Según Proyecciones de Población 2018, 2022 y 2050. (Valores absolutos)



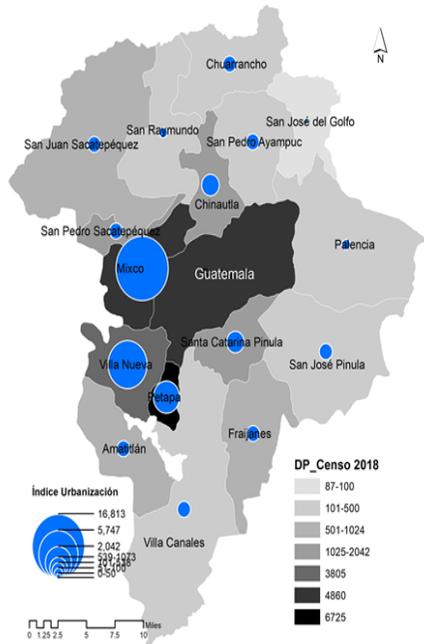
Nota: elaboración propia, con información del INE. Proyecciones de población, Revisión 2019.

El mayor peso de la población se da en el gran grupo de edad de 15-64 años con 66.9%, 67.3% y 66.8% en los tres años respectivos. Con el paso del tiempo se dan cambios en la estructura de la población, el grupo de 0-14 años se reduce y se incrementa la proporción de personas mayores de 64 años con 5.7% en 2018, 6.4% en 2022 y 15.5% en 2050.

Como se mencionó anteriormente, el departamento de Guatemala es el más denso del país, y según el censo 2018, más del 90% de su población total es urbana, además, por cada 100 personas que viven en el área rural, 1,042 viven en el área urbana. En el municipio de Guatemala, es decir, la ciudad capital, la población es completamente urbana, por lo tanto, no aplica la relación de urbanidad, por lo tanto, se presenta el índice de urbanidad del resto de municipios (Mapa 3).

Mapa 3

Densidad Poblacional e Índice de Urbanidad del Departamento de Guatemala Según Censo 2018
(Valores absolutos)



Según el censo 2018, San Miguel Petapa, es el municipio con mayor densidad poblacional del departamento de Guatemala, aproximadamente 6,725 personas por km² viven en dicho municipio. A este le siguen: Mixco, la ciudad capital y Villa Nueva (4,860; 4,197 y 3,805 respectivamente).

Asimismo, Mixco, Villa Nueva y San Miguel Petapa, son los municipios con la mayor proporción de población urbana (99.4%, 98.3%, 95.3% respectivamente). Además, presentan los índices de urbanidad más altos del departamento de Guatemala y del país.

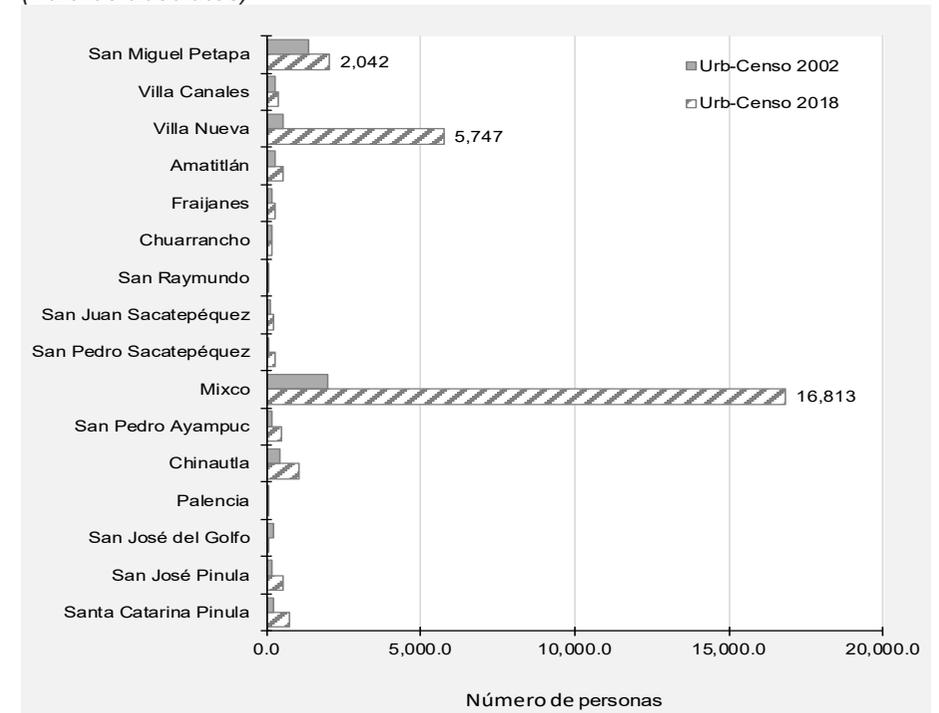
Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

Mixco es el municipio que de forma impresionante se hizo más urbano, ya que, según el índice de urbanidad, basado en el censo 2002, por cada 100 personas que vivían en el área rural, 1,996 vivían en el área urbana. Mientras que según el censo 2018, dicho índice aumentó a 16,813 personas del área urbana por cada 100 del área

rural. Siguen en su orden Villa Nueva y San Miguel Petapa con 5,747 y 2,042 personas urbanas por cada 100 que viven en el área rural (Mapa 3 y gráfica 11).

Gráfica 11

Índice de Urbanización de los Municipios del Departamento de Guatemala Según Censos 2002 y 2018
(Valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con información del INE, Guatemala. Censos 2002 y 2008.

En este sentido, es importante mencionar que, en las ciudades, cada vez es más difícil el acceso a la vivienda, crece la vivienda vertical y los costos de las rentas se elevan. A nivel nacional el área urbana

registra menor proporción de hogares que cuentan con casa propia pagada totalmente (71.6%), mientras que el área rural son más los hogares que tienen casa propia (88.3%). Asimismo, es el área urbana que cuenta con mayor proporción de hogares con casa alquilada.

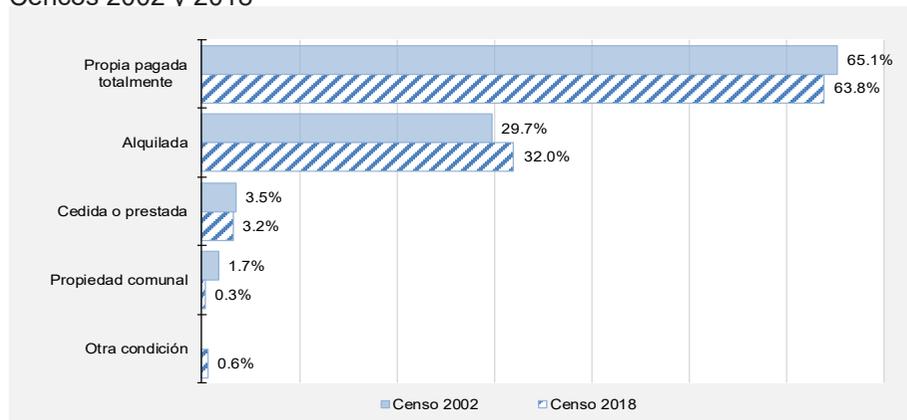
En el departamento de Guatemala, por ejemplo, según el censo 2018, solo el 69.2% de los hogares cuentan con una vivienda propia, y de los cuales el 7.1% está pagándola a plazos. Dichos porcentajes representan los más bajos a nivel nacional. Sin embargo, en la ciudad capital, según el censo 2002, el 65.1% de los hogares tenía vivienda propia, sin embargo, en 2018 el porcentaje es menor con 63.8%, de los cuales el 4.9% de los hogares sigue pagando la propiedad a plazos. Asimismo, en el 2018, el 32.0% de los hogares vivía en una casa alquilada, un incremento de 2.3% con relación a lo registrado en el censo del 2002 (gráfica 12).

En su orden, Mixco, San Miguel Petapa y la ciudad capital eran los municipios con menos proporción de hogares que vivían en una casa propia para el 2002. En 2018 el orden cambia, con San Miguel Petapa y la ciudad capital liderando con el menor porcentaje, que, además, se redujo de un censo al otro; contrario con Mixco que la proporción de hogares con vivienda propia se incrementó en 2018 (cuadro 2).

En los tres municipios mencionados, el porcentaje de hogares que viven en una casa alquilada se incrementó en el 2018 con relación al 2002, situándose alrededor del 32%, pero liderando San Miguel Petapa con 37.2% (cuadro 2).

Gráfica 12

Proporción de Hogares de la Ciudad Capital, Según Condición de la Vivienda Censos 2002 v 2018



Nota: elaboración propia, con información del INE, Guatemala. Censos 2002 y 2008.

Cuadro 2.

Proporción de Hogares de los Municipios del Departamento de Guatemala Según Condición de la Vivienda Censo 2018

Municipio	Propia pagada totalmente	Propia pagándola a plazos	Alquilada	Cedida o prestada	Prop. comunal	Otra	Total
Guatemala	58.9%	4.9%	32.0%	3.2%	0.3%	0.6%	100%
Santa Catarina Pinula	68.3%	7.9%	18.6%	4.4%	0.1%	0.6%	100%
San José Pinula	61.2%	15.0%	18.6%	4.7%	0.2%	0.4%	100%
San José del Golfo	75.5%	1.0%	12.0%	11.2%	0.1%	0.1%	100%
Palencia	73.5%	8.5%	8.5%	9.1%	0.2%	0.3%	100%
Chinautla	69.0%	6.4%	17.5%	6.1%	0.3%	0.7%	100%
San Pedro Ayampuc	70.8%	6.0%	11.4%	9.6%	0.9%	1.3%	100%
Mixco	57.1%	7.1%	32.8%	2.6%	0.2%	0.3%	100%
San Pedro Sacatepéquez	81.9%	2.2%	9.6%	5.9%	0.1%	0.2%	100%
San Juan Sacatepéquez	76.9%	7.2%	10.9%	4.3%	0.1%	0.5%	100%
San Raymundo	78.0%	2.4%	8.3%	10.0%	0.1%	1.1%	100%
Chuarrancho	86.9%	0.7%	3.8%	8.2%	0.2%	0.2%	100%
Frajanes	67.6%	12.2%	14.9%	4.7%	0.4%	0.3%	100%
Amatitlán	67.3%	5.6%	21.0%	4.8%	0.2%	1.1%	100%
Villa Nueva	58.7%	10.8%	26.8%	2.8%	0.2%	0.8%	100%
Villa Canales	69.6%	5.0%	16.7%	7.6%	0.6%	0.5%	100%
San Miguel Petapa	47.4%	11.3%	37.2%	2.8%	0.8%	0.4%	100%
Total	62.1%	7.1%	26.0%	4.0%	0.3%	0.6%	100%

Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

IV. ¿La Urbanización un Proceso de Desarrollo Social?

El crecimiento de la población urbana y del número de ciudades muestran el aspecto cuantitativo del proceso de urbanización, pero no su esencia, la cual, actualmente continúa siendo objeto de discusión.

En el sentido restringido de la palabra, regularmente se define a la urbanización como un proceso que eleva el papel de las ciudades en el desarrollo de la sociedad. No obstante, en el sentido amplio, se considera el proceso de concentración espacial de la actividad, en comparación con áreas y centros poco numerosos donde el trabajo es más eficaz. Por lo tanto, la concentración de funciones en un territorio crea nuevas formas de poblamiento y establece un modo de vida urbano muy diferente del rural.

Indiscutiblemente existen diferencias en el modo de vida entre lo urbano y lo rural. Sus características dependerán del sistema social de cada país, sin embargo, existen rasgos comunes como: la presencia de diversas formas de poblados en la ciudad y el campo; la concentración de la producción y la población en las ciudades; las diferencias sociales y territoriales entre la ciudad y el campo.

Cuadro 3

Características del Modo de Vida Urbano y Rural

Área urbana	Área rural
Gran variedad de formas de conducta, necesidades, gustos, costumbres y dinamismo, por la diferenciación de los tipos de trabajo.	Poca diferenciación de los lugares donde se aplica la mano de obra (en especial en la agricultura).
Gran volumen de trabajos especializados.	Gran proporción del trabajo físico, no calificado.
No existen núcleos sociales cerrados.	Encierro de la vida de los habitantes dentro de un territorio pequeño.
Fomento del sector servicios.	Débil desarrollo de las formas de servicio público.
Comunicación despersonalizada (la persona no es un individuo concreto, sino que interpreta un papel: vendedor, policía, chofer, etc.).	Predominio de la comunicación interfamiliar y vecinal.
Aminoramiento del control social.	Su personificación (cada persona es un individuo del cual se sabe casi todo).
	Apego a las tradiciones arraigadas.

Nota: elaboración propia, adaptado de lecturas varias.

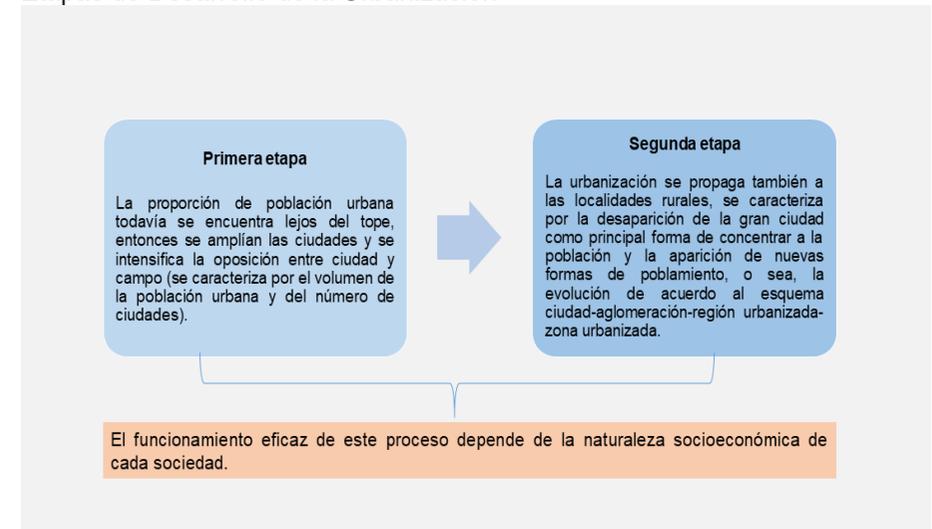
Para Pokshishevski y Pivovárov citados en A. Alexéev (1987), existen dos fases en el proceso de urbanización tanto en países capitalistas como socialistas (aunque su contenido sea distinto). En la primera fase, los grandes centros urbanos se concentran y acumulan el potencial económico y cultural de la sociedad, creándose las condiciones para la formación de modelos y logros más elevados

de la actividad material y espiritual. En la segunda fase, los logros de la primera son asimilados por otros poblados, y no por los centrales urbanos y rurales, lo que, a su vez, da un nuevo impulso a que se acreciente el potencial de los centros principales.

Por lo anterior, para dichos autores, la urbanización pasa por dos etapas de desarrollo, mismas que se presentan a continuación.

Esquema 1

Etapas de Desarrollo de la Urbanización



Nota: elaboración propia, adaptado de A. Alexéev (1987).

Al hablar de desarrollo, es importante resaltar que el desarrollo de las formas y relaciones sociales, y de los modos de producción es desigual. Varios estudios, además de la practica como criterio de verdad, han demostrado que ni el desarrollo capitalista en América Latina ni la urbanización que generó, han seguido el mismo camino

histórico, ni iguales modelos, ni ocurrieron en los mismos tiempos y ritmos seguidos por estos procesos en Europa o Estados Unidos en los siglos pasados, y tampoco han dado lugar a ciudades y sistemas urbanos similares.

En este sentido, existe una presencia histórica en América Latina de formas y procesos socioterritoriales particulares, mismos que estuvieron ausentes en Europa o los Estado Unidos, como: la subsistencia de núcleos indígenas en el campo y la ciudad; las formas de propiedad colectiva de la tierra periurbana en México (1917 a 1992); la urbanización acelerada entre 1940 y 1980; la autoconstrucción masiva de vivienda popular generalizada en la región desde 1940; la formación y presencia actual de un mercado informal de suelo urbano; la llamada informalidad como actividad laboral de subsistencia ante el enorme desempleo estructural y la pobreza; la presencia recurrente de dictaduras militares; y la violencia generalizada en las ciudades, entre otras. (Pradilla Cobos, E. 2014)

La lista anterior, sirve para mostrar que; las teorizaciones y modelos urbanos globales homogeneizantes no tienen validez para la región de América Latina, ya que existen rasgos generales propios de la región, gestados históricamente y agudizados en el neoliberalismo, que hacen viable la construcción de explicaciones latinoamericanas de esas particularidades comunes. Se debe entender entonces, que aún en el contexto regional, los procesos entre países, regiones y ciudades son desiguales, y que las conceptualizaciones regionales nos explican solo los rasgos generales y comunes entre ellos y no toda su especificidad.

Bajo el contexto teórico anterior, la urbanización deja por un lado, ciudades sobrepobladas y por el otro, en el interior o las zonas (periféricas) campesinas e indígenas solo son vistas como fuente de extracción de materia prima.

Cabe resaltar que el mismo K'atun 2032, señala que la interacción entre lo urbano y rural en Guatemala se ha dado de manera dicotómica y excluyente, ya que los criterios censales, se han basado en un enfoque que considera lo rural solo a partir de los servicios que presta este territorio a lo urbano, lo que ha provocado inequidades y brechas de desigualdad en la vida de las personas que habitan en el área rural.

4.1. Efectos Negativos del Crecimiento de la Población Urbana

Es evidente que las ciudades siguen creciendo, la población del área rural sigue movilizándose a lo urbano, esto con la finalidad de optar por mejores oportunidades económicas, o acceso a salud, educación, trabajo, entre otros. Esta situación acrecienta el tamaño de la ciudad, situación que conlleva a diversos problemas, económicos, sociales, ambientales y hasta políticos. Entre los efectos negativos del crecimiento de la población urbana y el crecimiento de las ciudades se pueden mencionar las siguientes:

Congestionamiento Vehicular

En países subdesarrollados, las deficiencias que se presentan en la infraestructura vial para satisfacer la demanda de transporte,

producen congestión vehicular, que, a su vez, se traduce en contaminación ambiental, afectando así la calidad de vida de la población. En Guatemala, por ejemplo, la ciudad capital, San Miguel Petapa, Mixco y Villa Nueva, Santa Catarina Pinula, son los municipios con mayores problemas de congestión vehicular.

De acuerdo al Observatorio Nacional de Seguridad del Tránsito (ONSET), hasta mayo de 2021, se contabilizaron 4,289,712 vehículos en toda la república, mientras que a finales de 2020 habían 4,096,800, lo que significa un aumento de 192,912 vehículos, es decir, un 4.5% más. Siendo en el departamento de Guatemala donde circula la mayor cantidad de vehículos con 1,847,261, representando el 43.06% del parque vehicular del país. (Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2021).

Cada uno de los problemas aquí descritos, merecen su propio análisis, sin embargo, es necesario mencionarlos tomando en cuenta que son las principales dificultades que enfrenta la urbanización, y que actualmente se enfrentan en Guatemala.

Altos Costos en el Precio de la Vivienda

En los lugares donde existe mayor urbanización, la cual se caracteriza por la presencia de la industria, regularmente se eleva el costo de vida. En la ciudad se encarece la tierra, se elevan los precios de alquiler de vivienda y de los servicios.

En el proceso de urbanización, las ciudades principales van perdiendo el atractivo para vivir, sin embargo, permanecen las industrias y las instituciones gubernamentales, por lo tanto, las periferias se vuelven atractivas elevando los precios de las viviendas y el precio de la renta. Similar situación se presenta en la ciudad capital.

Migración y Asentamientos Humanos

En el proceso de urbanización, la migración juega el papel principal, muchas personas emigran del campo a la ciudad en busca de oportunidades de trabajo y/o estudio, con la intención de mejorar su calidad de vida. Sin embargo, en el caso de la ciudad de Guatemala, siendo el principal departamento emisor de migrantes internos en el país, no se tienen las condiciones necesarias para recibir esa afluencia de emigrantes, situación que agudiza los problemas sociales, produciendo así zonas y barrios marginales en condición de asentamientos y hacinamientos que poseen varios núcleos familiares dentro de una vivienda.

De acuerdo al Censo de Asentamientos realizado en 2015, de los más de 300 asentamientos humanos registrados en el departamento de Guatemala, la ciudad capital concentra el 51%, seguido de Chinautla (22%), Villa Nueva (20%), San Miguel Petapa (5%) y Mixco (2%) [en este último se presume que exista mayor número de lo registrado, sin embargo, hubo menos apoyo institucional para explorar el municipio].

Cabe resaltar que, según la ubicación geográfica, estos municipios mencionados, rodean el noroeste y suroeste de la ciudad

capital. Los asentamientos identificados se localizan principalmente en un eje norte (zona 18 de la ciudad de Guatemala y Chinautla) y en un eje sur (Villa Nueva principalmente, la zona 21 de la ciudad de Guatemala y San Miguel Petapa). En el centro de estos ejes se encuentra poco más de la mitad de los asentamientos de la ciudad de Guatemala de manera dispersa con dos mayores focos de concentración: zona 3 y zona 7.

En el Censo de Asentamientos 2021, realizado por la misma organización, se registraron únicamente 150 asentamientos (por el contexto del covid-19 hubo dificultad para su realización), sin embargo, el municipio de Guatemala sigue concentrando el mayor número de asentamientos, del área metropolitana, aunque en menor proporción en comparación al Censo de Asentamientos 2015, ya que de 51% se redujo a 38% del total de asentamientos.

Regularmente los asentamientos se ubican en áreas cercanas o relativamente próximas al centro histórico de la ciudad de Guatemala. Sin embargo, los patrones de localización de asentamientos se han adaptado también al intenso proceso de urbanización, lo cual, ha permitido redirigir los asentamientos hacia un patrón más periférico (contrario a lo que antes predominaba), aun así, continúan muy presentes en el centro de la ciudad, relegados especialmente a laderas y fondos de barrancos.

Violencia e Inseguridad

Además de las dificultades que sufren particularmente los habitantes pobres, por las carencias de servicios indispensables y de viviendas adecuadas (sin agua, electricidad, vías de acceso, condiciones sanitarias, etc.), las aglomeraciones de personas en la ciudad, se han convertido en lugares de asentamientos de redes de delito y en una fuente de problemas de seguridad.

Según autoridades del Ministerio de Gobernación, el departamento de Guatemala, es el que más incidencia criminal tiene por la extensión territorial. A nivel municipal los lugares más afectados del área metropolitana son Villa Nueva, Chinautla, San José del Golfo y San Raymundo. En la ciudad capital, la zona 18 es la que más delincuencia registra además de mayor número de asentamientos.

Desempleo e Informalidad

Una peculiaridad de los países subdesarrollados es que en su mayoría el crecimiento de las ciudades se adelanta al de sus bases generadoras, es decir, la población urbana aumenta más rápido que los puestos de trabajo en las ramas de actividad económica de las ciudades. Algunos autores denominan este proceso como urbanización “falsa”, ya que se incrementa la esfera no productiva en la ciudad y al mismo tiempo aumenta la población activa que emigra hacia las ciudades con la esperanza de encontrar fuentes de ingreso.

Dicha urbanización falsa produce mayor desempleo, y obliga a gran parte de la población hacia la economía informal. En Guatemala, y de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2021 (ENEI-2021), a nivel nacional la tasa de desempleo abierto es de 2.2%, y la tasa de subempleo visible es de 8.1%, además, alrededor del 71% de la Población Económicamente Activa (PEA) se sitúa en el sector informal de la economía. Sin embargo, es el dominio Urbano Metropolitano, (departamento de Guatemala 91.2%), el que registra la tasa más alta de desempleo abierto con 5.7%, mientras que el Resto Urbano y Rural Nacional registran tasas menores con 2.2% y 1.1% respectivamente.

El subempleo visible, registra que el dominio Urbano Metropolitano tiene una tasa de 8.7%, mayor al total nacional. El Resto Urbano (7.5%) y Rural Nacional (8.1%) presentan menores tasas. En el caso de la informalidad laboral, la situación es diferente, ya que es el dominio rural que registra mayor proporción de personas que trabajan en el sector informal (79.7%).

4.2. Beneficios de la Urbanización en las Ciudades

Una vez indicados los efectos negativos del crecimiento de la población urbana y el crecimiento de las ciudades, es preciso señalar también el lado positivo de la urbanización en la ciudad. Por un lado, son centros de formación de unidad étnica, y, por otro lado, las ciudades son a la vez centros donde se forma el proletariado joven y su conciencia de clase. Las ciudades, en especial las capitales, son centros del desarrollo de la cultura, la instrucción y la ciencia nacional.

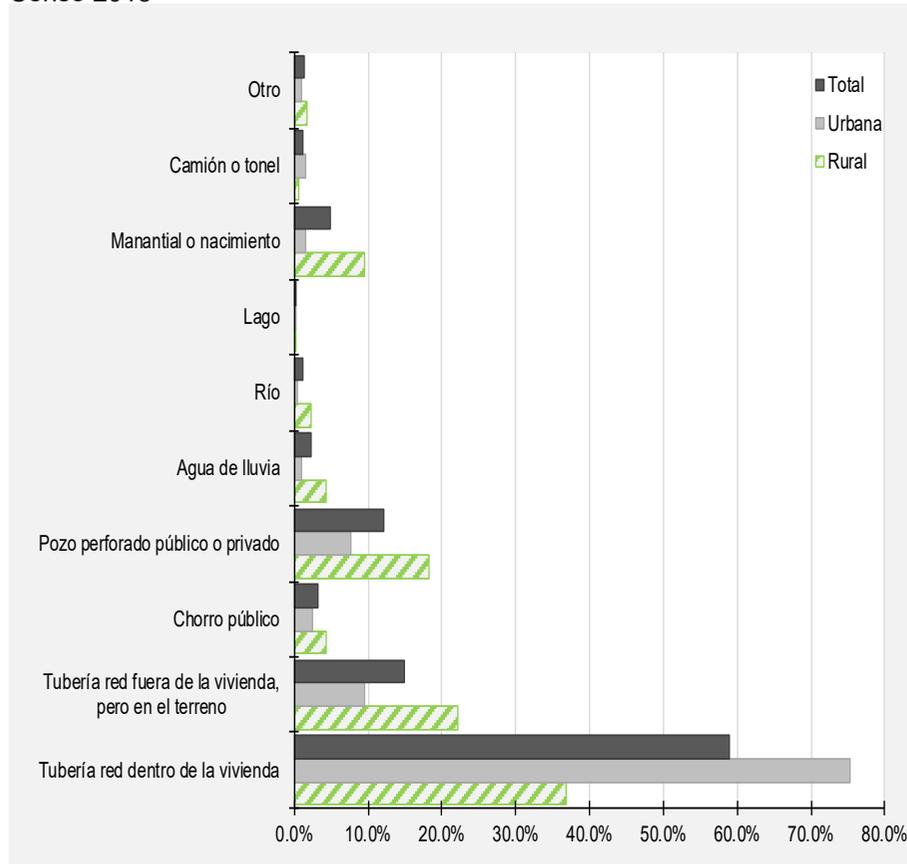
Cabe resaltar que la dimensión urbana conlleva la posibilidad de construir tejido social multicultural e intercultural, así como de establecer espacios de intercambio entre diversos grupos socioculturales. La densidad de población concentrada brinda oportunidades de acceso a servicios e infraestructura y atrae actividades de los sectores secundario y terciario de la economía. Presta servicios con un mayor valor agregado, de gobierno, educación, salud, económicos, financieros, culturales y de ocio. (Conadur/Segeplán, 2014)

En este sentido, y de acuerdo al censo 2018, el 58.9% de los hogares guatemaltecos, obtienen el agua para consumo de su hogar por medio de tubería dentro de la vivienda. Dicha proporción se incrementa en el área urbana con 75.2%, sin embargo, únicamente el 36.9% de los hogares del área rural adquieren el agua por medio de tubería dentro de la vivienda. En el área urbana el 7.7% de los hogares adquiere el agua por medio de un pozo perforado, mientras que los hogares rurales presentan el 18.3% (gráfica 13).

Asimismo, el 67.4% de los hogares urbanos cuentan con servicio sanitario conectado a red de drenajes, contrario a los hogares rurales que cuentan únicamente con el 14.3%, y registrando mayor proporción de hogares que utilizan letrinas o pozos ciegos [54.7%] (gráfica 14).

Gráfica 13

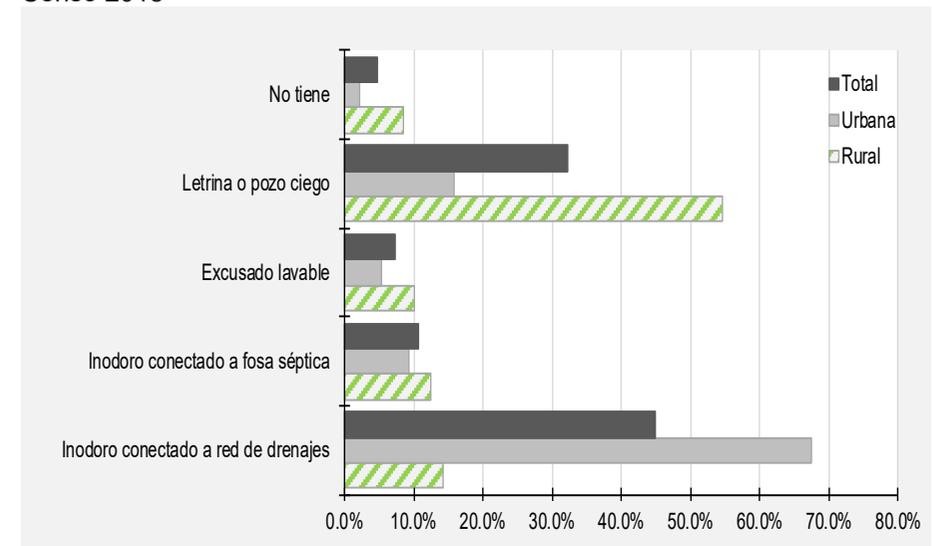
Proporción de Hogares Guatemaltecos del Área Urbana y Rural, Según Medio Principal para la Obtención del Agua
Censo 2018



Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

Gráfica 14

Proporción de Hogares Guatemaltecos del Área Urbana y Rural Según tipo de Servicio Sanitario en el Hogar
Censo 2018



Nota: elaboración propia, con datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

El proceso de urbanización, por un lado, brinda oportunidades de acceso a servicios e infraestructura, pero, por otro lado, impacta negativamente en variables sociales, económicas, políticas y hasta ambientales. Es decir, el aumento de la población urbana ha derivado en el incremento y la consolidación de grandes núcleos de pobreza. Además de las malas condiciones de vida de las poblaciones, y tal como se mencionó anteriormente, se plantean problemas de congestionamiento vehicular, costos elevados de la vivienda, asentamientos y hacinamientos, inseguridad, desempleo, subempleo e informalidad laboral, entre otros.

Entonces el crecimiento de la población urbana y el aumento de las ciudades, son tendencias demográficas que traen consigo grandes oportunidades, pero al mismo tiempo muchas consecuencias de gran alcance que podrían afectar al desarrollo económico y social de un país, alterando así, los niveles de empleo, subempleo, la pobreza y las protecciones sociales.

Conclusión

Aunque la urbanización presenta efectos positivos en lo económico y social, en los países subdesarrollados, las capitales, por lo general, crecen mucho más rápido que las demás ciudades (como es el caso de la ciudad capital de Guatemala), y el grado de concentración de la población en ellas, es más alto en comparación con las de los países desarrollados. Este aumento de la población urbana y concentración territorial generado por problemas estructurales del sistema económico actual, se enfrenta cada vez más con la centralización, lo cual, acentúa la desigualdad entre lo urbano y rural, y entre regiones, presentando así las irregularidades del desarrollo socioeconómico.

Según el censo de población y vivienda realizado en el 2018, en Guatemala la población urbana supera a la rural, siendo el departamento de Guatemala el más denso y más urbano (y con la centralización los servicios), mientras que San Marcos presenta el porcentaje más bajo de población urbana del país.

El problema de la urbanización se presenta principalmente en el departamento de Guatemala, donde la población de la ciudad capital

es completamente urbana. Al considerar la relación de urbanidad que aplica para los demás municipios de dicho departamento, Mixco, San Miguel Petapa y Villa Nueva, presentan mayor número de personas del área urbana por cada 100 personas que viven en el área rural; siendo Mixco el que del censo 2002 al censo 2018 se hizo más urbano.

Bajo este contexto es preciso señalar que el congestionamiento vehicular, contaminación ambiental, la carestía de los precios de la vivienda, la presencia de asentamientos y hacinamientos, la violencia e inseguridad, además del incremento del desempleo, subempleo e informalidad, son los principales problemas que genera el proceso de urbanización, haciéndose presentes primordialmente en la ciudad capital.

Cabe resaltar que el dominio urbano metropolitano, o sea el área urbana del departamento de Guatemala, presenta los porcentajes más altos del parque vehicular del país; mayor incidencia criminal (principalmente en la ciudad capital), además, presenta los porcentajes más altos de desempleo y subempleo. Asimismo, incluyendo a Chinautla, los municipios mencionados son los que presentan mayor presencia de asentamientos, siendo la ciudad capital el que lidera la lista.

Estas condiciones actuales de urbanización en Guatemala, han contribuido, paralelamente, a incrementar y consolidar grandes núcleos de pobreza, debido a que no se han tomado las previsiones necesarias para generar condiciones aceptables de vida. Por lo tanto,

bajo las condiciones actuales en las que se encuentra el país, no se puede considerar a la urbanización como herramienta del desarrollo social. Es decir, el país no está preparado para cubrir la demanda de trabajos que exige el incremento de la migración laboral hacia la ciudad capital, coadyuvando así, a acentuar la desigualdad y exclusión social

Referencias

- Alexéev, A. (1987). *Geografía de la población con fundamentos de demografía*. Moscú: Editorial Progreso.
- Banco Mundial. (20 de Abril de 2020). *Entendiendo a la pobreza. Desarrollo Urbano*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#1>
- CEPAL. (2013). *Definición de población urbana y rural utilizadas en los Censos de los países Latinoamericanos*. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf
- Cobos, E. P. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Redalyc.org*, 37-60.
- INE. (2002). *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación 2002*. Obtenido de Base de datos de personas: <https://www.ine.gob.gt/ine/censo-2002/>

- INE. (Septiembre de 2019). *Instituto Nacional de Estadística de Guatemala*. Obtenido de XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Principales resultados: https://www.censopoblacion.gt/archivos/Principales_resultados_Censo2018.pdf
- INE, Guatemala. (2019). *Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población*. . Obtenido de Metodología y Principales Resultados: <https://www.ine.gob.gt/ine/poblacion-menu/>
- INE, Guatemala. (Febrero de 2022). *Principales Resultados del Mercado Laboral*. Obtenido de Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-2021): <https://www.ine.gob.gt/sistemauploads/2022/02/14/20220214220724hCZYPyzqJKV4LKFknS9ojEZEzo1OR8TM.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda*. Obtenido de Base de datos de personas: <https://www.censopoblacion.gt/descarga>
- Ministerio de Gobernación de Guatemala. (20 de Julio de 2021). *Dirección General de la Policía Nacional Civil. Departamento de Tránsito de la PNC*. Obtenido de Noticias: <https://transito.gob.gt/sigue-incrementandose-el-parque-vehicular-en-guatemala/>
- Naciones Unidas. (16 de Mayo de 2018). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. Obtenido de Noticias: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

National Geographic. (5 de Septiembre de 2010). *Medio ambiente*. Obtenido de Amenazas de la urbanización: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/amenazas-de-la-urbanizacion#:~:text=La%20mitad%20de%20la%20poblaci%C3%B3n,pobreza%20y%20la%20degradaci%C3%B3n%20medioambiental.>

Prensa Libre, Guatemala. (12 de Octubre de 2021). *Violencia en Guatemala: ¿Cuáles son los departamentos con los niveles más altos de peligrosidad?* Obtenido de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/violencia-en-guatemala-cuales-son-los-departamentos-con-los-niveles-mas-altos-de-peligrosidad-breaking/>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala.

TECHO-Guatemala. (2015). *Censo de Asentamientos Informales*. Obtenido de <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/Informe%202016%20Censo%20de%20Asentamientos%20Informales%20TECHO%20Guatemala.pdf>

TECHO-Guatemala. (2021). *Actualización del Censo de Asentamientos*. Obtenido de <https://guatemala.techo.org/por-que-existimos/>

Alcance y Límites de la Democracia en Guatemala (Primera Parte)

Jorge Murga Armas*

Introducción

Aparte de los diez años de experiencia en el ejercicio de la democracia que vivieron los guatemaltecos de 1944 a 1954, muchos de los que aún viven sólo conocieron la dictadura militar disfrazada de democracia que celebraba elecciones cada cuatro años y elegía como presidentes a los altos mandos del ejército. Sin embargo, el agotamiento del sistema político institucionalizado por el ejército en 1963 dio paso a la apertura política que condujo al retorno al orden constitucional y a la celebración de elecciones generales en 1985, con miras a establecer un régimen democrático.

Pero la democracia, entendida como un sistema político que defiende la soberanía del pueblo y su derecho a elegir y controlar a sus gobernantes, puede no haber llegado todavía. Además de un conflicto armado interno inconcluso, en el que el Estado representado por sus gobernantes no respetó plenamente los derechos y libertades individuales garantizados por la Constitución Política de la República, la existencia de partidos políticos fundados como plataformas electorales de élites políticas y/o empresariales que no representan los intereses de los votantes, los poderes fácticos (económicos, militares,

* 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).

religiosos y otros) que influyeron en los resultados de las elecciones a su conveniencia, aportan elementos suficientes para afirmar que, en este período que precedió al fin de la guerra interna en 1996, los guatemaltecos sólo conocieron una democracia limitada. Sin embargo, el período de 1986 a 1996, que los especialistas denominan “transición política”, posibilitó la búsqueda de la paz y dio paso al intento de restaurar la democracia a través de los acuerdos de paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Este fue el inicio de una nueva etapa en la historia política de Guatemala que llevaría a muchos a pensar en la posibilidad de una transformación democrática del Estado, la economía y la sociedad. De hecho, el proceso político iniciado con la firma del Acuerdo de paz firme y duradera el 29 de diciembre de 1996, al menos en los primeros años de implementación de los acuerdos, dio un nuevo sentido a importantes sectores de la sociedad. Pero el conservadurismo de las clases y grupos sociales que deseaban mantener el statu quo impidió su plena realización. ¿Vivimos en democracia o seguimos en transición? Esta es la pregunta que se plantea.

1. Transición Política y Proceso de Democratización

A) El gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo

En noviembre de 1985, en un proceso electoral que generó muchas expectativas en la población y con 12 partidos compitiendo para elegir a las autoridades que encabezarían el primer gobierno constitucional

desde 1982, Vinicio Cerezo Arévalo, candidato a la Presidencia de la República de la Democracia Cristiana (DC), obtuvo el primer lugar seguido por el candidato de la Unión del Centro Nacional (UCN) Jorge Carpio Nicolle. Sin embargo, fue necesario convocar a una segunda vuelta electoral en diciembre del mismo año, ya que el candidato de la Democracia Cristiana no obtuvo la mayoría absoluta requerida por la ley. Fue entonces cuando la DC ganó las elecciones consideradas por muchos como libres y transparentes con el 68% de los votos. Con este resultado, Vinicio Cerezo asumió el Gobierno de la República el 14 de enero de 1986 por un período de cinco años, de 1986 a 1991.

Se trataba de poner fin a un sistema político que, gracias al papel desempeñado por los partidos que representaban a los sectores más conservadores de la sociedad, había configurado un régimen militar dictatorial disfrazado de formas democráticas desde su institucionalización en 1963. Lamentablemente, las tres décadas de gobierno militar entre 1954 y 1985 dejaron una profunda huella en la sociedad y, tras una primera experiencia de elecciones democráticas desde la caída del presidente Jacobo Árbenz, no sería fácil liberar las tensiones provocadas por ese largo período de hegemonía militar.

Atenuar las tensiones sociales en la transición política sería aún más difícil si se tiene en cuenta que entre las elecciones generales y la toma de posesión de Vinicio Cerezo Arévalo, el gobierno de Mejía Víctores emitió una serie de decretos que reforzaron el proyecto militar. En efecto, del 1 al 14 de enero de 1986 se aprobaron 33 decretos leyes relacionados con la continuidad del Proyecto de asistencia a las áreas de conflicto, una amnistía general para los delitos políticos

y comunes ocurridos entre marzo de 1982 y 1986, la creación del Consejo de Seguridad del Estado, el reconocimiento de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) como organismos civiles dependientes del Ministerio de Defensa, y una nueva ley constitutiva del ejército (CEH, 1999, pp. 211-212).

Así, aunque la victoria de la DC representaba el rechazo de los ciudadanos al régimen militar, y aunque los militares estaban dispuestos a entregar el poder a las nuevas autoridades civiles, estaba claro que los militares querían mantener el control de la transición y garantizarse la impunidad. De hecho, mientras los partidos políticos y diversos sectores de la sociedad luchaban por una apertura amplia y abierta, los militares buscaban, por un lado, una transición controlada que combinara su constante observación con un cierto juego político, y, por otro, establecer un régimen democrático en el que el ejército saliera fortalecido y su pasado político no pudiera ser cuestionado.

Los militares, como puede verse, eran conscientes de sus excesos durante el conflicto armado interno y habían diseñado una estrategia en la que definían su nuevo papel en el Estado y la sociedad. En efecto, el ejército definió su relación con el gobierno a través de la estrategia de Estabilidad Nacional impulsada por el nuevo ministro de Defensa, Héctor Alejandro Gramajo Morales, según la cual se buscaba un equilibrio entre los factores de poder, entre las acciones políticas, psicosociales, económicas y militares, que produjera el grado relativo de seguridad necesario para la continuidad del Estado. Según el ministro de Defensa, se trataría de una nueva fase política que el ejército había definido previamente como “la continuación de la guerra

por la política” (Gramajo, 1995, pp. 258-259). Por ello, el gobierno y el ejército buscaban “no afectarse mutuamente”, hasta el punto de que Vinicio Cerezo declaró que “gobernaría junto con los militares”. De hecho, el “estilo político” del presidente, que él mismo llamó “concertación”, estuvo presente en todo su gobierno (CEH, 1999, p. 212).

El contexto político fue tanto más complejo cuanto que la guerrilla mantuvo un cierto grado de beligerancia en la sociedad, a pesar de los duros golpes asestados por las fuerzas armadas entre 1981 y 1983. Así, el proceso de transición no estuvo exento de las tensiones generadas por la lucha entre ciertas fuerzas políticas legales, algunos sectores sociales y los militares. Sin embargo, la presión internacional a favor de soluciones políticas a los conflictos de la región, por un lado, y la influencia de partidos políticos y sectores sociales que abogaban por un proceso de apertura que ampliara la participación social, por otro, ayudaron al gobierno a priorizar la dimensión política del conflicto armado interno.

Pero hay que decir que Vinicio Cerezo era consciente de la importancia del contexto político regional e internacional para su gobierno: conocía las propuestas del Grupo de Contadora que en 1983 planteó la posibilidad de buscar una solución negociada a los conflictos centroamericanos, conocía el Grupo de Apoyo a la Iniciativa de Contadora que en 1985 concretó la definición de una política latinoamericana para Centroamérica, conocía el Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica y sabía, por supuesto, “Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico

proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos” (Declaración de Esquipulas, 25 de mayo de 1986).

Por ello, el presidente guatemalteco buscaría algunas soluciones a los problemas nacionales y regionales vinculados a los conflictos armados de la región, al tiempo que intentaba acabar con el aislamiento internacional heredado de los gobiernos militares. En efecto, a nivel internacional, el gobierno definió una política de “neutralidad activa” que consistía en no intervenir en los asuntos centroamericanos para mantener cierta autonomía respecto a la política de Estados Unidos para la región. Así, tras la reunión de presidentes centroamericanos en Esquipulas, el 25 de mayo de 1986, los gobiernos de la región acordaron fortalecer una solución regional a los conflictos armados en El Salvador y Guatemala que, a la vez que lograra la paz en estos países, contrarrestara las intenciones de Estados Unidos de crear un bloque regional contra Nicaragua. Además, antes de asumir el Gobierno de la República, Vinicio Cerezo se acercó al gobierno mexicano presidido por Miguel de la Madrid con el propósito de atenuar las tensiones generadas por los gobiernos anteriores por los problemas con los refugiados e inició las primeras conversaciones para su posible retorno al país.

Por otra parte, en la segunda reunión de presidentes centroamericanos celebrada del 5 al 7 de agosto de 1987, conocida como Esquipulas II, Vinicio Cerezo firmó el 7 de agosto de 1987 el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, que, entre otras cosas, abordaba el establecimiento de procedimientos de negociación, la necesidad de democratización y la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos de la región. Así, a la vez que reafirmaba la legitimidad de los gobiernos centroamericanos, el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, nacido de una propuesta del presidente costarricense Óscar Arias Sánchez, quien a su vez recogió las propuestas del Grupo de Contadora, obligaba a las fuerzas insurgentes a aceptar una solución política a los conflictos armados internos, reconociendo implícitamente su carácter beligerante y político (CEH, 1999, p. 212).

Al mismo tiempo, aunque en abierta contradicción con las iniciativas de Esquipulas, el 12 de agosto del mismo año, los militares convocaron el Foro 27 años de lucha por la libertad con el propósito de pedir a los empresarios que aceptaran cargas fiscales que, al tiempo que redujeran el déficit presupuestario, les permitieran obtener recursos para la guerra. Así, mientras los militares cabildeaban con los empresarios, el gobierno les presentaba el Plan de Reorganización Nacional (PRN) que requería su aval para la aprobación de un paquete de impuestos. Pero la iniciativa gubernamental no fue del agrado de los empresarios: en un primer momento, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) rechazó la propuesta y declaró una huelga patronal, luego, tras un pacto con el gobierno, aceptó apoyar parcialmente la propuesta.

De hecho, aunque el acuerdo no impidió la aplicación del paquete fiscal, el gobierno tuvo que eliminar los puntos esenciales del plan: los que afectaban a la propiedad de la tierra y la nacionalización de las exportaciones (CEH, 1999, pp. 212-213).

Estaba claro, pues, que ni los empresarios ni los militares estaban dispuestos a ceder en cuestiones que para ellos eran fundamentales. Ciertamente, a finales de octubre de 1987 se prorrogó el decreto de amnistía aprobado por el gobierno de Mejía Vítores en enero de 1986 y se reforzó el plan Fortaleza 87 que, entre otras cosas, buscaba modernizar las estructuras del ejército, colaborar con los programas asistenciales del gobierno, crear condiciones para el retorno de los refugiados y poblaciones en resistencia y fortalecer la imagen internacional del gobierno. El plan también incluía una ofensiva militar contra las bases guerrilleras con el mayor número de tropas móviles conocido en la guerra y con intenciones similares a las de la ofensiva de 1982. La idea era aniquilar a las tropas guerrilleras en su propio terreno y tomar el control de las Comunidades de Población en Resistencia (CPR). De esta manera, los militares buscaban anular el apoyo de estas poblaciones a la guerrilla y debilitar la posición de la URNG en las conversaciones con el Gobierno (CEH, 1999, p. 213).

Pero el proceso avanzaba. El 11 de septiembre de 1987, tal como estaba previsto en el Acuerdo de Esquipulas II, el gobierno creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), integrada por funcionarios, personalidades políticas y de la Iglesia Católica y cuya coordinación recayó en Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, quien promovería reuniones con diversos sectores civiles y la guerrilla para

iniciar las conversaciones de paz. Fue entonces cuando la URNG fijó su posición: para la organización político-militar que aglutinaba a los diferentes grupos guerrilleros desde 1982, “las conversaciones eran para encontrar salidas democráticas antes que una salida política de la guerrilla” (CEH, 1999, p. 213). Así, entre el 7 y el 9 de octubre de 1987, tuvieron lugar las primeras conversaciones en Madrid, España, entre representantes del gobierno (cuyo séquito incluía representantes del ejército) y la URNG.

Sin embargo, los desacuerdos entre al menos dos sectores del ejército obstaculizaron el desarrollo del proceso. En efecto, en noviembre el gobierno anunció que no reanudaría las conversaciones con los representantes de la guerrilla debido a la oposición de varios sectores, entre ellos los “oficiales de la montaña”. Pero la oposición de este sector del ejército a las conversaciones entre el gobierno y los insurgentes, que llevó a intentos de golpe de estado en noviembre de 1987 y enero de 1988, tenía objetivos claros: tras la insubordinación de tropas y oficiales del ejército el 11 de mayo de 1988, las negociaciones entre el alto mando y los insubordinados dieron lugar a un nuevo decreto de amnistía al mes siguiente. Por cierto, estos movimientos dentro del ejército contra el gobierno inauguraron la práctica de los golpes de Estado técnicos: “movimientos de presión que sin romper el orden constitucional obligaban al Gobierno a ceder en torno a las demandas” (CEH, 1999, p. 214).

Esto dejó claro que la democratización del país sería un objetivo a largo plazo y que en este proceso el actual gobierno era sólo una etapa. En efecto, la represión, los actos de intimidación, las

desapariciones de personas o los atentados, como el del periódico La Época, el cierre de los noticieros Aquí el Mundo y Siete Días, se mantuvieron como rasgos violentos o expresiones de intolerancia gubernamental. De hecho, el control militar de las fuerzas de seguridad civiles también se mantuvo durante estos años: mientras la Policía Nacional renovaba “la incidencia de los militares en su dirección”, el recién creado Sistema de Protección Civil (SIPROCI) integraba “todas las fuerzas de seguridad bajo el mando militar” a cargo de la Policía (CEH, 1999, p. 214).

Pero advirtamos que los desacuerdos en el seno del ejército y los golpes de Estado técnicos como mecanismo de presión, además de buscar la impunidad de los militares, tenían como telón de fondo el tema de la derrota política de la guerrilla. Así, en 1989, mientras los oficiales de la montaña consideraban que el triunfo militar se diluía en la flexibilización de la vida política, los “constitucionalistas”, encabezados por el ministro de Defensa Héctor Alejandro Gramajo, consideraban que la derrota política de la guerrilla debía lograrse mediante la cooptación política y el desgaste militar en el mediano plazo. Sea cual sea la posición dominante, lo cierto es que en este contexto surgieron nuevos escuadrones de la muerte y aumentaron las amenazas, los actos de violencia y las denuncias de asesinatos en muchas partes del país (CEH, 1999, pp. 214-215).

Por otro lado, la Ofensiva del pueblo 89, vinculada al plan Fortalecimiento institucional 89, que según lo escrito en el papel buscaba garantizar la seguridad interna para el desarrollo de las elecciones, fue una ofensiva militar dirigida especialmente contra las

comunidades en resistencia en el Ixcán y la zona Ixil, que completó las ofensivas anteriores. Por cierto, uno de los objetivos del plan era preservar los recursos naturales que el mismo ejército había destruido durante la ejecución de su estrategia de tierra arrasada contra la población civil sospechosa de apoyar a la guerrilla. Así, cuando el plan contemplaba el fortalecimiento de la sección de asuntos civiles a la que estaban adscritas las PAC, en realidad favorecía a las patrullas civiles al asignarles una función que en teoría buscaba el cuidado del medio ambiente. La preservación de los recursos naturales fue ciertamente el argumento utilizado por el ejército para mantener el control sobre las comunidades.

Sin embargo, lo que ocurría a nivel internacional tenía un impacto directo en el proceso guatemalteco. Así, tras la caída del Muro de Berlín y el inicio de la disolución del mundo socialista en 1989, que eliminó la amenaza comunista que había alimentado la lucha contrainsurgente en Guatemala desde finales de los años 50, la búsqueda de una solución política al conflicto armado interno cobró un nuevo impulso y el tema de la paz ocupó un lugar importante en el debate político. De hecho, el 30 de marzo de 1990, la URNG y la CNR firmaron en Oslo, Noruega, el Acuerdo de Oslo o Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos, un documento de intenciones en el que se definía como objetivo básico de la negociación el establecimiento de un proceso serio que culminara con la consecución de la paz y el perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa, y que preveía varias reuniones entre la URNG y diversos sectores sociales para el intercambio de opiniones sobre la paz y las necesidades del país. Además, el Acuerdo de Oslo creó la figura del “conciliador” que

asumiría el papel de mediador interno e incluyó la presencia de un observador de las Naciones Unidas en representación del Secretario General. Cabe destacar que este acuerdo no fue firmado por la comandancia guerrillera sino por una delegación integrada por Luis Becker Guzmán, Francisco Villagrán Muñoz y Jorge E. Rosal, miembros de la comisión diplomática de la URNG, y que Jorge Serrano Elías, quien posteriormente sería elegido presidente de la República, fue uno de los delegados de la CNR.

Este fue un logro trascendental en el proceso de búsqueda de una solución política al conflicto armado interno, cuyo anuncio en Guatemala provocó dos reacciones: mientras los partidos políticos y los sectores sociales que deseaban avanzar en las conversaciones de paz manifestaron inmediatamente su aprobación, el ejército reaccionó con cautela, evitando hacer declaraciones al respecto. De hecho, los militares sólo confirmaron su participación en las reuniones previstas por el Acuerdo de Oslo unos días antes de la primera reunión, con la condición de que la CNR continuara como mediadora.

Sin embargo, el ejército continuó con sus planes militares. En efecto, con el plan Avance 90, el ejército reanudó las operaciones militares en las zonas con presencia guerrillera, buscando afectar constantemente a las comunidades en resistencia y desgastar a los guerrilleros, obligándolos a concentrarse en la defensa de esta población. Estas acciones militares tenían un doble objetivo: además del mencionado objetivo militar, el ejército tenía un objetivo político de cara a las conversaciones de paz: buscaba, en efecto, ganar posiciones en el marco de las reuniones previstas en el Acuerdo de Oslo, al igual que la guerrilla.

Mientras tanto, el proceso de conversaciones previsto en el Acuerdo de Oslo avanzaba con cierta rapidez. Así, entre mayo y junio de 1990, se celebró una reunión entre representantes de la URNG y 19 partidos políticos en El Escorial, España, que marcó el camino de la democratización del país: en un acuerdo firmado en esta ocasión, conocido como Acuerdo de El Escorial, se propusieron reformas constitucionales para fortalecer el proceso de democratización a partir de cambios institucionales y legales. Además, entre agosto y septiembre de ese mismo año, tuvo lugar una reunión en Ottawa, Canadá, entre la URNG y el CACIF, que no llegó a ningún acuerdo y sólo dio lugar a la publicación de una declaración y un comunicado, respectivamente, en los que ambas partes se pronunciaron el 1 de septiembre. En septiembre de 1990, la URNG se reunió con los líderes de los sectores religiosos en Quito, Ecuador, lo que dio lugar a la Declaración de Quito. En octubre de 1990, se celebró una reunión entre la URNG y representantes del movimiento sindical y popular en Metepec, Puebla, México, que dio lugar a una declaración conjunta. También hubo una reunión entre la URNG y representantes de los sectores académico, cooperativo y profesional en Atlixco, Puebla, México, que también produjo una declaración conjunta.

Pero la violencia seguía presente en la sociedad. En medio de los cambios en la cúpula del ejército entre junio y septiembre de 1990, que sugerían problemas internos, descontento con el gobierno o previsión por parte del alto mando para evitar nuevos intentos de golpe, se produjeron varios asesinatos que recordaron la fragilidad del proceso de paz: en junio fue asesinado el estadounidense Michael Devine, en septiembre la antropóloga Mirna Mack y en octubre el político

Humberto González Gamarra. Obviamente, esto tuvo un impacto desfavorable en el proceso de discusión en curso. Sin embargo, los encuentros en el exterior entre representantes de la URNG y los diversos sectores sociales continuaron. Con diferentes puntos de vista e intereses, por supuesto, tanto los representantes del CACIF, como los de los grupos religiosos, los sectores sindicales y populares y otros sectores sociales reunidos en la Instancia Multisectorial, coincidieron en lo siguiente: por un lado, la urgencia de buscar una solución política al conflicto y promover cambios constitucionales, por otro, la necesidad de promover la mayor participación posible de los sectores políticos y sociales para lograr una definición consensuada y presionar por una negociación directa entre el gobierno y la URNG (CEH, 1999, p. 216).

Sin embargo, una vez concluida la ronda de reuniones, la posición inflexible del gobierno de Vinicio Cerezo estancó el proceso: insistió, como al principio de las primeras conversaciones, en que no volvería a reunirse con los insurgentes si éstos no aceptaban discutir las condiciones para dejar las armas. Esta condición fue obviamente rechazada por la URNG, que insistió en que primero debían tratarse las cuestiones de fondo relacionadas con los cambios estructurales necesarios para lograr la paz. Esta situación se dio en el último año del gobierno demócrata cristiano, es decir, en un año electoral, por lo que hubo que esperar a que el nuevo gobierno tomara posesión.

En diciembre de 1990, pocos días antes de que terminara el mandato de Cerezo Arévalo, se produjeron dos hechos importantes. Por un lado, una delegación de las CPR, que había logrado el reconocimiento como población no combatiente por parte de personalidades laicas

y religiosas, solicitó la formación de una comisión representativa de diferentes sectores de la sociedad para verificar la situación de las comunidades en resistencia. Por otro lado, una masacre cometida por miembros del ejército en Santiago Atitlán dio lugar a una protesta social que provocó la retirada del destacamento y el nacimiento de un fenómeno comunitario de autogobierno basado en un sistema de organización tradicional que exigía la paz (Murga Armas, 1998). Ahora bien, casos como el de estas comunidades que rechazaron la presencia del ejército en un contexto de guerra, reforzaron la búsqueda de la paz que se estaba dando tanto a nivel nacional como internacional.

Pero, ¿qué papel jugó el movimiento social en la transición política? ¿El espíritu de concertación de Vinicio Cerezo favoreció su revitalización? ¿Fue el movimiento social una fuerza política capaz de influir en el proceso de democratización del país?

a) Movimiento social y proceso de democratización

Además de las expectativas generadas por la apertura política y el triunfo de un presidente civil en un proceso electoral libre y transparente, el llamado del gobierno a la organización sindical de los trabajadores del Estado y la aprobación por el Congreso de la República del Decreto Legislativo 71-86 sobre el derecho de huelga, fueron factores efectivos para el crecimiento de la organización sindical. En efecto, aunque el surgimiento de organizaciones sindicales en estos años no es en absoluto comparable al de la experiencia democrática de 1944 a 1954 (Murga Armas, julio-septiembre de 2019), no se puede negar que las demandas de legalización sindical se incrementaron: mientras que

en 1983 no hubo solicitudes de legalización sindical, en 1984 hubo 3, en 1985 4, en 1986 15 y en 1987 el número llegó a 47 (Figueroa Ibarra, 2006). Desde esta perspectiva, se puede decir que el gobierno de Vinicio Cerezo favoreció el renacimiento del movimiento social. De hecho, después de un año de acercamiento, la alianza de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA), la Central de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG) y la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), produjo en 1987 la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), que inauguró un nuevo período de luchas sociales que llevó a la firma del Pacto social 88 entre el gobierno y la UASP.

En efecto, en los dos primeros años del gobierno de Vinicio Cerezo, los sindicatos estatales, las organizaciones magisteriales y el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), que exigía la aparición de los familiares desaparecidos, lideraron juntos la lucha social, con temas que incluían demandas laborales, problemas en el sistema educativo y la creación de una comisión para investigar a los desaparecidos. Fue este tema, hay que decirlo, el que puso nerviosos al gobierno y al ejército. Ciertamente, la demanda del GAM agitó las acciones de ambos e hizo evidente que las violaciones a los derechos humanos no eran cosa del pasado. De hecho, estudios posteriores han demostrado que el número de desaparecidos durante el gobierno de Vinicio Cerezo alcanzó en pocos años dimensiones similares a las del gobierno del general Carlos Arana Osorio (1970-1974) y superó las del gobierno del general Kjell Laugerud García (1974-1978) (Figueroa Ibarra, 1999). Fue, pues, un gobierno que aplicó una doble lógica: por un lado, promovió la organización sindical y popular, por otro, desapareció a los actores sociales que incomodan al régimen.

El gobierno de Vinicio Cerezo también promovió la reactivación del movimiento campesino, pero con objetivos y lógica diferentes a los de las luchas campesinas que exigían del gobierno una reforma agraria confiscatoria similar a la realizada por el gobierno de Árbenz. En abril de 1986, en efecto, el Movimiento Pro-Tierras, que nació bajo el liderazgo del sacerdote Andrés Girón y con la clara tolerancia del gobierno (CEH, 1999, pp. 217-218), reactivó la lucha campesina que también había quedado en suspenso por la cruel represión de los años anteriores: unos 15,000 campesinos de la costa sur marcharon desde Nueva Concepción, Escuintla hasta la capital, exigiendo tierras y créditos agrícolas para los campesinos de la región. En esta ocasión, el Movimiento Pro-Tierras hizo tres importantes demandas: 1) que el Estado entregue a los campesinos las fincas del terrateniente Raúl García Granados, que ha abandonado el país para establecerse en el extranjero, 2) que el Congreso cambie la Constitución para que se pueda aplicar la reforma agraria, y 3) que los obispos guatemaltecos apoyen al Movimiento Pro-Tierras. Cabe señalar que la movilización de los campesinos de la costa sur dio lugar a la creación de la Asociación Nacional de Campesinos Pro-Tierras (ANACAMPRO), a la que se sumaron otras organizaciones campesinas con objetivos similares (Castellanos Cambranes, 1992).

Pero fue la intervención de los obispos la que sacudió a la sociedad. En efecto, siguiendo las demandas de los campesinos, la Iglesia católica guatemalteca adoptó una controvertida posición sobre la cuestión agraria a principios de 1988. En la carta pastoral *El Clamor por la Tierra* (CEG, 29 de febrero de 1988), la Iglesia no sólo se posicionó a favor de los campesinos necesitados, sino que hizo un profundo

análisis del estado de injusticia social que impera en Guatemala y llegó a la conclusión de que “el grave problema de la tenencia de la tierra está en la base misma de toda nuestra situación de injusticia”. Por ello, para el episcopado guatemalteco era necesario un cambio en las estructuras sociales, basado en una “distribución equitativa de la tierra”, empezando por “las vastas propiedades estatales y las propiedades insuficientemente cultivadas, a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer” (CEG, 29 de febrero de 1988).

La carta pastoral *El Clamor por la Tierra* da cuenta ciertamente de los vericuetos de la Iglesia guatemalteca desde que la jerarquía católica llevó a cabo la cruzada anticomunista contra el gobierno de Árbenz hasta el momento en que se comprometió al lado del pueblo guatemalteco en la construcción de la democracia. Su ideología, impregnada de justicia social, se opone ahora al liberalismo de ciertos sectores de la oligarquía que ven en la posición ética de la Iglesia una actitud antieconómica perjudicial para el desarrollo rural. En abril de 1988, en efecto, la Asociación de Amigos del País (10 de marzo de 1989) sostiene que el reparto de tierras sólo servirá para multiplicar el minifundio sin mejorar ni la productividad ni las condiciones de vida de los campesinos. Según ellos, lo que los campesinos demandan es una vida mejor, y la tierra es sólo un medio. Así, concluyen que el acceso a una parcela para todos es una utopía desastrosa: si toda la tierra agrícola se distribuyera por igual, dicen, cada campesino recibiría una parcela de unas 3.5 hectáreas, y si el igualitarismo se llevara al extremo de beneficiar a todos los guatemaltecos con esta medida, cada campesino recibiría sólo media hectárea (Le Bot, 1992, p. 54).

En la cuestión agraria, el gobierno de Vinicio Cerezo había excluido claramente de su programa de gobierno cualquier medida radical relacionada con el problema de la tierra y había optado por implementar un conjunto de medidas paliativas que no cuestionaban la estructura agraria, pero que le permitían presentar un programa de desarrollo rural que incluía, entre otras cosas, subsidios a los pequeños agricultores para la compra de fertilizantes, creación de empleos estacionales en el campo, proyectos de minirrigación y, por supuesto, la continuidad de los programas del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Además, con el apoyo financiero y político de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), su gobierno promovió el desarrollo de un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos que permitieran a los campesinos pobres acceder a la tierra (Pedroni, 1992).

Para ello, el 28 de junio de 1988, el gobierno de Vinicio Cerezo creó la Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA), bajo la dirección del Ministro de Agricultura, para definir y planificar la política agraria nacional. Así, la política de CONATIERRA se articuló en torno a cuatro importantes acciones 1) la compra y venta en el mercado libre, 2) la adquisición de importantes activos del sistema bancario, 3) la expropiación de las tierras ociosas después de haber agotado todos los recursos que fomentaban la producción, y 4) la recaudación de un impuesto sobre las tierras no explotadas. Pero con el auge del movimiento campesino y el resurgimiento de las principales organizaciones obreras y campesinas (CUSG y CUC, entre otras) que habían sido desmanteladas durante los años más violentos de la represión, la posibilidad de una reforma agraria se hizo inminente

para los grandes terratenientes que, organizados en la Unión Nacional de Agroexportadores (UNAGRO), decidieron apoyar la opción del mercado de tierras que no representaba ningún riesgo para ellos y que podría facilitar eventualmente la venta de las tierras de mala calidad que poseían a muy buen precio.

En marzo de 1988, un intento de golpe de Estado y la publicación, en abril del mismo año, del Clamor por una vida mejor, permitieron definir claramente las posiciones de unos y otros: la actitud reaccionaria de la oligarquía frente a la posición reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana, la Iglesia Católica y la USAID, que, en cierto modo, apoyaban las demandas del Movimiento Pro-Tierras. Desde entonces, el gobierno de Vinicio Cerezo se puso del lado de UNAGRO y descartó definitivamente cualquier proyecto que pudiera relacionarse con la reforma agraria. En consecuencia, CONATIERRA, que había preconizado la expropiación y el gravamen de las tierras no utilizadas en un contexto de fuerte presión, se limitó a principios de 1989 a la compra y venta de tierras en el mercado libre, y el INTA a la concesión de pequeñas parcelas individuales (Murga Armas, 1995).

Pero recordemos que el movimiento social se desarrollaba en un contexto que involucraba a diferentes actores. Uno de ellos fue el Comité de Unidad Campesina (CUC), que reapareció en 1987 tras varios años de clandestinidad. En este contexto, más que interesarse por la discusión sobre la tenencia de la tierra que enarbolaba el Movimiento Pro-Tierras, el CUC buscaba movilizar a los trabajadores agrícolas de las plantaciones de caña de azúcar y café, a partir de la demanda

del pago del salario mínimo y, en general, de mejores condiciones de trabajo en el campo. Además, el CUC incluyó las demandas de los campesinos afectados por la guerra: “Luchemos y conquistemos el salario de Q8.00 en la presente zafra. Exigimos respeto a nuestras vidas y se atiendan nuestros legítimos reclamos” (CUC, 1 de mayo de 1987).

Para ello, a partir de 1988, el CUC realizó varias protestas en la costa sur que desembocaron en una huelga de trabajadores agrícolas en enero de 1989 que obligó a la UNAGRO a discutir sus demandas al mejor estilo del gobierno demócrata cristiano. De hecho, esta huelga también obligó al CACIF a participar en las conversaciones que tuvieron lugar en abril de ese mismo año entre la representación de los campesinos, los terratenientes y el gobierno. Así, aunque el resultado de esta práctica de concertación no fue favorable para los trabajadores agrícolas, el CUC logró retomar la lucha por las reivindicaciones campesinas que había liderado entre 1978 y 1982 y legalizar su presencia política en el contexto de la transición democrática.

Además, varios grupos políticos en el exilio que formaban parte de la Representación Unitaria de la Oposición Guatemalteca (RUOG) visitaron el país en abril de 1988. Sin embargo, en un acto que demostró los límites de la democracia durante la transición política, las autoridades detuvieron a Rolando Castillo Montalvo, exdecano de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Carlos (USAC), y a la líder maya-quiché Rigoberta Menchú Tum, que en 1992 recibiría el Premio Nobel de la Paz. Su visita, su captura, las conversaciones que mantuvieron y las reacciones de apoyo que recibieron de parte del

movimiento social estuvieron ciertamente cargadas de un simbolismo político que ilustraba bien el proceso de apertura política que se iniciaba: por un lado, la aplicación forzada de la amnistía por parte del gobierno a los miembros de la RUOG, que ambos rechazaron inmediatamente, simbolizaba el sometimiento de la izquierda al Estado, por otro lado, su presencia pública encarnaba el regreso de la izquierda a la escena política nacional (CEH, 1999, p. 219).

Era evidente que la lucha seguía activa entre los dos sectores que protagonizaron la guerra y que ahora, al inicio del proceso que llevaría a las conversaciones de paz, se disputaban los espacios políticos de incidencia e influencia en la sociedad. De hecho, la derecha conservadora, que había liderado la lucha anticomunista desde los años 50, no perdió la oportunidad de recordar su existencia: también rehabilitó simbólicamente la tenebrosa imagen de los escuadrones de la muerte del tipo Mano Blanca y acusó al gobierno de comunista por haber permitido la presencia de la representación de la izquierda en el exilio.

En agosto de 1988, Monseñor Rodolfo Quezada Toruño convocó al Gran Diálogo Nacional que buscaría involucrar a los diferentes sectores de la sociedad civil en la búsqueda de consensos que allanaran el camino de las negociaciones de paz. Pero la instalación del diálogo no sería fácil. Sobre todo, porque la discusión inicial se centró en qué organizaciones tenían la legitimidad necesaria para participar. El gobierno, que decía estar a favor de la construcción de consensos y enarbolaba la bandera de la democracia, ciertamente no pretendía incluir a los delegados de la URNG, la RUOG, el CUC y el GAM, que

eran actores clave en el conflicto a resolver. La decisión final resultante de esta primera discusión nos da una idea de lo difícil que sería en el futuro lograr un consenso con la participación de todos los sectores: sólo se aceptó la participación del CUC y del GAM porque se consideró que eran miembros de la UASP y estaban en el país. Por su parte, el sector empresarial decidió que no participaría porque no estaba de acuerdo con los resultados alcanzados por el gobierno en cuanto a la solución de los problemas nacionales y porque consideraba que no había un interlocutor legítimo para ellos (CEH, 1999, pp. 219-220).

Sin embargo, el debate se estaba dando entre los diferentes sectores sociales. Especialmente importante fue el proceso en el que participaron organizaciones que representaban a las víctimas de la guerra: el Comité Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), cuyas demandas hacían hincapié en el rechazo a las PAC y al reclutamiento militar forzoso. El Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), que promovía la no participación en las PAC, la Comisión de Investigación, Educación y Promoción de los Derechos Humanos (CIEPRODH) y, posteriormente, el Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG). Estas organizaciones cuestionarían la militarización del Estado y de la sociedad y promoverían, cada una desde su campo de acción, el respeto a los derechos humanos (CEH, 1999, p. 220).

Pero tengamos en cuenta que fue el sindicato nacional de maestros el que protagonizó la mayor movilización de trabajadores entre mayo y agosto de 1989. Ciertamente, en una huelga sin precedentes en la historia del magisterio nacional, que contó con el apoyo de los

trabajadores del Estado, los maestros lograron paralizar casi toda la actividad estatal durante trece semanas, exigiendo aumentos salariales tanto para los maestros como para los trabajadores del Estado y soluciones a algunos de los problemas que existían en el sistema educativo. Se trató, sin duda, de una protesta social que demostró la fuerza movilizadora que los sindicatos habían alcanzado en los últimos años.

Durante el desarrollo de este conflicto, por cierto, Vinicio Cerezo demostró sus habilidades políticas e ilustró el verdadero significado de su concepto de concertación: en lugar de buscar soluciones efectivas a los problemas planteados, su gobierno provocó la prolongación del conflicto para agotar a los trabajadores en huelga. Así, obligados por las circunstancias, muchos trabajadores del Estado tuvieron que volver a sus puestos de trabajo. Mientras tanto, el gobierno despidió a un número indeterminado de trabajadores sindicalizados tanto del sindicato de maestros como en otras instituciones estatales y, cuando lo consideró necesario, recurrió a los métodos represivos de años anteriores en los que las amenazas ocultas o directas y el uso de las fuerzas de seguridad para disolver las manifestaciones fueron el denominador común para disuadir a los trabajadores. Así, con el resultado, en muchos casos, de varios maestros lesionados en diferentes partes del país, los maestros tuvieron que volver a las aulas sin parte de sus salarios y con el compromiso de extender el ciclo escolar para recuperar el tiempo perdido.

Se trató, aparentemente, de una lucha sindical que no alcanzó sus objetivos. Sin embargo, el hecho de haber paralizado la actividad

estatal durante tanto tiempo demostró, una vez más, que la unidad de los trabajadores en torno a causas y objetivos comunes constituye una fuerza real. Así, el magisterio nacional, la UNSITRAGUA, la CGTG, el CUSG, la UASP, el CUC, el GAM, la CONAVIGUA, el CERJ, el CIEPRODH, el CONDEG, la propia Iglesia Católica y, desde el exilio, organizaciones como la RUOG, la URNG y otras, lideraron las luchas sociales que impulsaron el proceso de democratización del país durante el gobierno de Vinicio Cerezo.

B) El gobierno de Jorge Serrano Elías

Jorge Serrano Elías ganó la Presidencia de la República con el 68.1% de los votos el 14 de enero de 1991, postulado por el Movimiento de Acción Solidaria (MAS) en una contienda electoral en la que participaron 14 partidos políticos y tras una sorpresiva segunda vuelta celebrada el 6 de enero del mismo año, en la que derrotó al candidato Jorge Carpio Nicolle de la UCN, que había ganado la primera vuelta el 11 de noviembre de 1990.

Esta sorprendente victoria de Serrano Elías se explica por una razón fundamental: para ganar la segunda vuelta, el candidato evangélico del MAS hizo varias alianzas con políticos y empresarios que condicionarían su actuación política y determinarían la formación de un gabinete de gobierno compartido (CEH, 1999, p. 221). De hecho, Serrano Elías contaba con el voto de los numerosos seguidores y simpatizantes del general Efraín Ríos Montt, líder de la cruzada de la Iglesia Evangélica El Verbo en los años ochenta, cuya ambición presidencial fue invalidada por la justicia debido a su pasado golpista.

Así, el nuevo gobierno intentó negociar, sin resultados, un pacto social con el sector privado y el sector laboral, y un nuevo plan de seguridad destinado a controlar la delincuencia común (robo de carros, furgones, etc.) y el narcotráfico, dos prácticas vinculadas a la impunidad y la corrupción estatal (CEH, 1999, p. 221).

Sin embargo, fue en el ámbito de las negociaciones de paz donde la administración de Serrano Elías tuvo los mayores logros. En abril de 1991, el exmiembro de la Comisión Nacional de Reconciliación, ahora Presidente de la República, presentó la Iniciativa para la paz total de la nación con la que proponía retomar el diálogo con la URNG. Básicamente, propuso discutir de inmediato el fin de la lucha armada y la desmovilización de los insurgentes, así como su incorporación a la vida civil, la implementación de programas para lograr mayor equidad económica y social y la profundización del proceso democrático (Salguero Salvador, 1998). Cabe agregar que el gobierno reconoció un conjunto de insatisfacciones y demandas insatisfechas presentes en la sociedad, pero no las consideró fundamentales para resolver el conflicto armado interno. Más bien, consideraba estas insatisfacciones como expresión de un proceso de democratización inconcluso que podía ser resuelto con la ayuda de la institucionalidad. Así, consideró el aspecto militar del conflicto como el problema más urgente a resolver, y minimizó los problemas de fondo (Salguero Salvador, 1998).

Esta posición, por supuesto, provocó desconfianza entre la URNG. Sin embargo, las reuniones se reanudaron en México con la participación de delegados gubernamentales y militares que también formaban parte de la representación gubernamental. El resultado de

estas primeras reuniones fue la firma del Acuerdo de México o Acuerdo del procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos el 26 de abril de 1991, en el que se acordó negociar once puntos y el procedimiento para desarrollar la negociación. Los temas a negociar eran los siguientes:

- “01. Democratización. Derechos humanos.
02. Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
03. Identidad y derechos de los pueblos indígenas.
04. Reformas constitucionales y régimen electoral.
05. Aspectos socio-económicos.
06. Situación agraria.
07. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.
08. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país.
09. Arreglos para el definitivo cese de fuego.
10. Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos.
11. Firma del Acuerdo de Paz firme y duradera, y desmovilización” (Acuerdo de México, 26 de abril de 1991).

Así, la agenda de negociación se dividió en dos partes: una sustantiva, en la que se abordarían las soluciones a los problemas nacionales, y otra procedimental, en la que se trataría el fin del enfrentamiento armado y la desmovilización de los insurgentes. De esta manera, el proceso de paz tomó el perfil deseado por la comandancia

de la URNG, ya que se pudieron tratar primero los temas estructurales y luego los procedimentales (Salguero Salvador, 1998).

En julio de ese mismo año, las delegaciones de la URNG y del gobierno se reunieron en Cuernavaca, México, para continuar las conversaciones de paz. Allí discutieron sobre la democratización y los derechos humanos y, el 25 de julio de 1991, reunidos en Querétaro, México, firmaron el Acuerdo de Querétaro o Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, que enumera una lista de temas necesarios para fortalecer la democracia guatemalteca. Así, tenemos:

“Que el fortalecimiento de la democracia funcional y participativa requiere:

- a. La preeminencia de la sociedad civil.
- b. El desarrollo de la vida institucional democrática.
- c. El funcionamiento efectivo de un estado de derecho.
- d. Eliminar para siempre la represión política, el fraude e imposición electoral, las asonadas y presiones militares y las acciones desestabilizadoras antidemocráticas.
- e. El respeto irrestricto de los derechos humanos.
- f. La subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil.
- g. El reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

- h. El acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y recursos de la naturaleza que debe basarse en principios de justicia social.
- i. El efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno” (Acuerdo de Querétaro, 25 de julio de 1991).

Además, el Acuerdo de Querétaro enfatiza la idea de que “la democratización requiere garantizar y promover la participación, en forma directa o indirecta, de la sociedad civil en general en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de Gobierno en los diferentes niveles administrativos”. También reconoce “el derecho de todos los grupos sociales constitutivos de la Nación a desarrollarse en relaciones de trabajo justas y equitativas, en sus formas propias culturales y de organización, en un pleno respeto a los derechos humanos y a la ley” (Acuerdo de Querétaro, 25 de julio de 1991).

Hay que decir que el Acuerdo de México y el Acuerdo de Querétaro fueron ampliamente consensuados por la población y ambos generaron grandes expectativas sobre la posibilidad de alcanzar la paz en el corto plazo. De hecho, el Acuerdo de Querétaro fue ampliamente difundido entre la población guatemalteca para lograr el consenso necesario:

“Que el presente Acuerdo debe ser divulgado ampliamente al pueblo de Guatemala y en particular a los sectores dialogantes en las reuniones que se produjeron en cumplimiento del acuerdo de Oslo y el Diálogo Nacional, debiendo ser informados por el Conciliador para procurar su adecuada comprensión” (Acuerdo de Querétaro, 25 de julio de 1991).

Así, el Acuerdo de Querétaro fue considerado en su momento como uno de los acuerdos más importantes firmados por el gobierno y la URNG en la búsqueda de la paz. Más aún porque la democratización que este acuerdo propone abarca los ámbitos político, económico, social y cultural:

“Guatemala requiere de medidas que aseguren el desenvolvimiento de la democratización en lo político, económico, social y cultural. El Gobierno de la República reconoce su responsabilidad de aplicar medidas que respondan a los intereses de la población y que aseguren la democratización del país” (Acuerdo de Querétaro, 25 de julio de 1991).

La importancia asignada al tema de la democratización fue tal que al final del Acuerdo de Querétaro se establece que “Este acuerdo se consignará y formará parte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y servirá de marco para el tratamiento de los demás temas de negociación con las peculiaridades y especificidades que a cada uno corresponde” (Acuerdo de Querétaro, 25 de julio de 1991). La democratización del país, por tanto, era de vital importancia para lograr una paz firme y duradera que pusiera fin a la guerra interna. Cabe destacar que el Acuerdo de Querétaro fue firmado por la Comandancia General de la URNG integrada por los comandantes Pablo Monsanto (Jorge Ismael Soto), Gaspar Ilom (Rodrigo Asturias Amado) y Rolando Morán (Ricardo Arnoldo Ramírez de León).

El diálogo, como vemos, avanzaba rápidamente con resultados muy concretos. Dos acuerdos firmados en un período de tres meses hacían presagiar una pronta solución a un conflicto armado que había

durado más de tres décadas. Pero el impulso inicial del gobierno se vio frenado por los acontecimientos: los casos Devine y Myrna Mack estimularon la discusión nacional sobre la impunidad en Guatemala y dieron lugar a los primeros juicios a militares implicados en actos delictivos. Esto provocó desacuerdos entre el gobierno y sus opositores en temas como los derechos humanos y el estado de derecho en el contexto de la guerra: mientras el gobierno argumentaba que los derechos humanos no podían ser garantizados porque había un enfrentamiento armado, sus opositores consideraban que el estado de derecho debía ser fortalecido aún en el contexto del enfrentamiento armado. De hecho, el caso de Efraín Bámaca, un comandante guerrillero desaparecido por el ejército en marzo de 1992 en Nuevo San Carlos, Retalhuleu, vendría a replantear el problema del derecho humanitario de guerra (CEH, 1999, p. 222).

Por otra parte, la ruptura de la alianza inicial de Serrano Elías con el partido Plan de Avanzada Nacional (PAN) a comienzos de 1992 y las nuevas alianzas de Serrano Elías con la DC y la UCN, bajo la condición de alternar con ellos la presidencia del Congreso, fueron el origen de la salida a la luz pública de varios problemas que involucraban a diputados, y de actos de corrupción que supuestamente involucraban al gobierno para lograr acuerdos legislativos que le eran favorables (CEH, 1999, p. 222). Así, comenzó a hacerse público el problema de la corrupción que, al año siguiente, estaría también en el origen del autogolpe de Serrano y de su dimisión forzada pocos días después.

En este contexto, el movimiento social había consolidado los espacios de participación inaugurados por el GAM tras la apertura política de 1984 y, paralelamente a las tradicionales luchas sindicales y campesinas, estaba abordando temas derivados de la guerra civil, esenciales para la democratización del país: los derechos humanos, la búsqueda de la paz y la lucha contra la impunidad. En este último tema destaca la tenaz lucha de Hellen Mack, hermana de la antropóloga Mirna Mack, asesinada el 11 de septiembre de 1990, exigiendo justicia contra los autores materiales e intelectuales del crimen. Sus demandas de justicia ciertamente abrieron un nuevo frente de lucha que pronto fue apoyado por otros sectores del movimiento social y que poco a poco comenzó a identificarse como sociedad civil (CEH, 1999, pp. 222-223).

Los años 90 fueron trascendentales para el movimiento indígena guatemalteco, que desde los años 50 había comenzado a germinar en el movimiento sindical, campesino y popular con reivindicaciones económicas y de clase y, posteriormente, con reivindicaciones culturales y étnicas en el movimiento de la Acción Católica Rural de los años 60 y 70 (Murga Armas, 2005). Ahora bien, la celebración de los 500 años de la llegada de los primeros europeos al continente americano creó condiciones especiales para que muchas organizaciones mayas tuvieran un papel protagónico en el mundo político nacional e internacional con sus propias demandas, basadas en la reivindicación de una identidad maya directamente conectada con el pasado milenario de la civilización maya. Pero este fenómeno no surgió de la nada. Aunque la identidad maya había comenzado a gestarse unos años antes, la concesión del Premio Nobel de la Paz

a Rigoberta Menchú Tum en 1992, una mujer quiché que defendió los derechos de los pueblos indígenas y fue miembro de la Acción Católica Rural y del Comité de Unidad Campesina en los años 70 y 80, la aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que abre espacios legales para que los pueblos indígenas reclamen derechos específicos, y la inclusión del tema de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas en la agenda de las negociaciones de paz, estimularon la consolidación de un movimiento maya.

Sin embargo, en 1992, justo cuando muchos guatemaltecos celebraban lo que estaba ocurriendo a nivel nacional e internacional en el ámbito de las reivindicaciones indígenas, varias amenazas de muerte a estudiantes, periodistas, sindicalistas y líderes populares, que en algunos casos tomaron la forma de atentados y asesinatos, recordaron el pasado de terror de los regímenes militares. Más aún cuando la sede de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) fue dinamitada.

Ese mismo año, tras el estancamiento de las conversaciones entre los refugiados y el gobierno (debido a la demanda de los refugiados de la restitución de sus tierras), las reuniones entre la comisión multipartita y el Ministerio de Defensa sobre los refugiados condujeron, el 8 de octubre de 1992, a la firma de un acuerdo con las Comisiones Permanentes de Refugiados en México (CCPP) que garantizaba su retorno. Así, el 20 de enero de 1993 se produjo el primer retorno masivo de refugiados. Pero la doble lógica del ejército seguía activa: paralelamente al proceso de conversaciones que condujo al

retorno de los primeros refugiados, el ejército bombardeó a las CPR por sus supuestos vínculos con la guerrilla.

Mientras tanto, Serrano Elías intentó continuar con las conversaciones de paz. El 14 de enero de 1993, durante la presentación del informe anual de gobierno del Presidente ante los diputados del Congreso de la República, Serrano presentó una nueva propuesta para reanudar el diálogo: básicamente, aceptó las exigencias en materia de derechos humanos, incluyó la posibilidad de obtener una verificación directa por parte de la ONU e insistió en el cese al fuego y la ubicación de la guerrilla en determinados territorios para firmar la paz en un plazo de 90 días (CEH, 1999, p. 222). Pero la agilidad de su propuesta para lograr la paz contrastaba con su preocupación por la actitud política de la URNG: la acusaba de falta de voluntad y de haber aprovechado el proceso de negociación para ganar espacio diplomático y promover un movimiento de masas. Su actitud, por supuesto, coincidía con el plan Consolidación de la paz 1992: las nuevas operaciones militares en los frentes guerrilleros buscaban debilitar políticamente a la URNG en las negociaciones y acelerar la firma de la paz en las condiciones propuestas por el gobierno. Pero las condiciones para la pacificación del país aún no estaban dadas.

Ahora bien, el 25 de mayo de 1993, Serrano Elías dio un autogolpe. ¿Qué ocurrió entonces? ¿Por qué Serrano Elías decidió disolver las instituciones fundamentales de la democracia y suspender parcialmente la Constitución de la República? ¿Fue la corrupción en el Estado, como él dijo, lo que le llevó a tomar esta medida?

Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, las dificultades que encontró el gobierno de Serrano Elías para llevar a cabo sus proyectos, junto con la condición de minoría parlamentaria en la que se encontraba y el estilo autoritario del gobernante, hicieron de la corrupción una forma de negociación. Ese día, antes del autogolpe, Serrano mantuvo una reunión con miembros del ejército de la que salió convencido de que la situación era ingobernable. Entonces optó por disolver el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y amenazó con aplicar medidas similares al Procurador General de la Nación y al Procurador de los Derechos Humanos. Además, suspendió 46 artículos de la Constitución de la República y emitió medidas de censura a la prensa (CEH, 1999, p. 224).

La idea de Serrano se basaba en la posibilidad de dar un golpe de este tipo sin afectar gravemente la Constitución, y aunque pensaba que con el autogolpe sólo eliminaría los obstáculos de la gobernabilidad para mantener el control político del país, con él retomaba los métodos y prácticas autoritarias que durante décadas han regido el destino de la nación. Serrano, según la CEH, buscó apoyo en los militares, pero fracasó con un sector de la inteligencia militar que se opuso a su permanencia en el gobierno. De hecho, el autogolpe de Serrano Elías demostró que había una división interna en el ejército y que esto había llevado al debilitamiento del alto mando.

Ahora bien, las protestas mediáticas por las violaciones a la libertad de prensa estimularon la movilización de empresarios, políticos, grupos profesionales y algunos sindicatos que se opusieron abiertamente al golpe y formaron la Instancia Nacional de Consenso

(INC), a la que se sumó el Foro Nacional Social integrado por organizaciones sociales, ONG y organismos de derechos humanos. Así, el 1 de junio, en medio del agitado ambiente político, la Corte de Constitucionalidad tomó la decisión de desconocer los poderes de Serrano Elías y el Tribunal Supremo Electoral se opuso a que el Congreso reformara la Constitución y convocara a nuevas elecciones.

En estas condiciones, Serrano Elías fue destituido de la Presidencia y el ministro de Defensa, general José Domingo Samayoa, apoyó su sustitución por el vicepresidente Gustavo Espina Salguero. Pero esta decisión habría sido tomada para que los golpistas continuaran en el poder. De hecho, la oportuna intervención de la Corte de Constitucionalidad aclaró la situación: Gustavo Espina simplemente no podía ser Presidente de la República por haber participado en el autogolpe. Así, en la madrugada del 6 de junio de 1993, en presencia de numerosos espectadores nacionales e internacionales, el Congreso de la República nombró Presidente de la República al entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio.

C) El gobierno de Ramiro de León Carpio

La situación que tuvo que enfrentar el nuevo Presidente de la República fue compleja: fue nombrado por los miembros del Congreso de la República que su antecesor había acusado de corrupción, se encontró con un ejército dividido, con un alto mando desacreditado y un sector de la inteligencia militar liderando el proceso. Además, encontró una sociedad civil hasta cierto punto liderada por el sector empresarial cuya actitud en el pasado ha demostrado que su horizonte

no va más allá de sus intereses personales, familiares o gremiales, y un sector político al servicio de esos intereses y hasta cierto punto vinculado a la corrupción. La situación, por tanto, era muy compleja y sólo las decisiones acertadas y oportunas podrían darle la legitimidad necesaria para terminar el mandato presidencial para el que había sido designado. Sin embargo, tenía a su favor una aceptable labor como Procurador de los Derechos Humanos, y casos muy recientes, como el de la masacre de Santiago Atitlán, que le habían dado protagonismo y legitimidad social, le servían de credenciales ante una sociedad civil preocupada por la pacificación y democratización del país.

En este contexto, Ramiro de León Carpio tomó dos decisiones acertadas: por un lado, desautorizó a los militares golpistas y, por otro, promovió la depuración de los diputados acusados de corrupción. Así, el ex Procurador de los Derechos Humanos anunció que priorizaría los asuntos de política interna. Sus primeras acciones, por lo tanto, se dirigieron a cuestiones derivadas del autogolpe: destituyó inmediatamente a los generales José Domingo Samayoa y José Roberto Perussina, ministro de Defensa y jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, respectivamente. El cargo de nuevo ministro de Defensa fue ocupado por el general Mario René Enríquez quien, en consonancia con las conversaciones de paz, promovió un nuevo enfoque dentro del ejército basado en un programa de derechos humanos y un programa de depuración interna. Sin embargo, al rechazar la demanda social de reducir el número de efectivos del ejército, el nuevo Ministro de Defensa creó dudas sobre el alcance de su gestión.

En cuanto a la depuración del Congreso de la República y de la Corte Suprema de Justicia, Ramiro de León Carpio procedió como lo había anunciado, sin embargo, propuso una solución conciliadora con las fuerzas políticas, argumentando que no existía un marco legal para regular el proceso. Así, para depurar el Congreso, el Ejecutivo propuso la celebración de un referéndum. Se trataba entonces de definir el procedimiento y la profundidad de la consulta: unos defendían una depuración rápida y efectiva, otros abogaban por mantener el proceso legal. Por otro lado, los diputados querían limitar la injerencia institucional del Presidente. Sólo con la mediación de la jerarquía católica, el gobierno, los políticos y los empresarios aceptaron la celebración del referéndum. Sin embargo, en las organizaciones sociales que participaron en las discusiones se comentaba que ya existía un acuerdo entre la clase política y la clase empresarial para realizar reformas superficiales que no coincidían con lo que se estaba discutiendo en las conversaciones de paz y con las necesidades políticas del momento. A pesar de ello, finalmente se llegó a un acuerdo político para elegir un congreso de transición y promover un paquete de 42 reformas a la Constitución para ser aprobadas por consulta popular. Las reformas, hay que decirlo, se centraron en reestructurar formalmente el Congreso de la República y el Poder Judicial, así como en aprobar las bases legales para futuros procesos de modernización del Estado a través de la privatización de empresas públicas (CEH, 1999, p. 225).

Por otra parte, se anunciaron cambios en el Departamento de Seguridad Presidencial, el centro de operaciones de inteligencia militar conocido como El Archivo, que controlaba a la oposición política y era

responsable de numerosas violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, la reestructuración llevada a cabo por el gobierno sólo limitó las funciones operativas de esta estructura militar, mientras los sectores sociales que participaban en las conversaciones de paz exigían su total disolución. También hay que decir que Ramiro de León Carpio condescendió con el grupo de militares que lo apoyaban de otra manera: aunque anuló los gastos confidenciales que permitían el control de partidas secretas del presupuesto nacional a discreción de la Presidencia y del Estado Mayor Presidencial, lo que se había convertido en una forma abierta de corrupción, favoreció la consolidación de los militares que le apoyaban en sus puestos manteniendo el tradicional sistema de rotación previsto por la Ley constitutiva del ejército (CEH, 1999, p. 226).

Pero, ¿en qué consistía el Plan nacional de paz anunciado por Ramiro de León Carpio en julio de 1993? ¿Por qué provocó el rechazo inmediato de la URNG y el estancamiento momentáneo del proceso de paz?

Un punto fue controvertido: mientras los acuerdos de Oslo y México contemplaban el tratamiento conjunto de los temas sustantivos y operativos, el plan del nuevo gobierno contemplaba una separación entre estos temas. Así, mientras el gobierno y la URNG seguían negociando los temas de procedimiento, el plan dejaba a la URNG al margen de los temas sustantivos, que pasaban a ser responsabilidad de un foro permanente para la paz, integrado por representantes de la sociedad civil, cuyas recomendaciones debían ser tenidas en cuenta por el gobierno en el diseño de las directrices políticas

(Salguero Salvador, 1998). Por supuesto, la propuesta de Ramiro de León Carpio fue inmediatamente rechazada por la URNG, que detuvo momentáneamente las negociaciones.

Pero había otras propuestas en el Plan nacional de paz que hacían posible la continuidad del proceso de negociación: de acuerdo con lo que se venía discutiendo desde la firma del Acuerdo de Oslo, el plan contemplaba solicitar la verificación directa del proceso de paz por parte de la ONU. De hecho, la creación de la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA) se acordó en septiembre de 1993 y la creación oficial de la Comisión de Paz (COPAZ), que sustituiría a la CNR y sería dirigida por Héctor Rosada Granados, tuvo lugar en octubre del mismo año. Así, para reactivar el proceso, la ONU convocó a una reunión entre el gobierno y la URNG en la ciudad de México el 10 de enero de 1994. Ese mismo día, con la ONU como moderadora, el Gobierno y la URNG firmaron el Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que establecía un nuevo calendario y una nueva agenda de reuniones para el proceso de paz, pero mantenía la agenda de negociación establecida en el Acuerdo de México:

“Las partes negociarán sobre el conjunto de los puntos del temario general del Acuerdo de México. En cada punto, las partes decidirán conjuntamente el alcance de sus compromisos, los cuales estarán todos sujetos a verificación” (Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación, 10 de enero de 1994).

Además, el Gobierno y la URNG “acordaron solicitar al Secretario General de las Naciones Unidas que designe un representante para que asuma la función de moderador de las negociaciones bilaterales (...) Las partes acuerdan que el moderador pueda proponer todas las iniciativas encaminadas a agilizar la firma de un Acuerdo de Paz Firme y Duradera” (Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación, 10 de enero de 1994).

Sin duda, el aporte más importante del Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación sobre democratización es la integración formal de la sociedad civil en el proceso de paz. Aquí, ciertamente, el gobierno y la URNG reconocen el aporte de los diferentes sectores en los encuentros previos de reconciliación y búsqueda de la paz y plantean la necesidad de integrarla en el proceso de búsqueda de la paz y reconciliación nacional:

“Ambas partes reconocen el aporte de los sectores que, como resultado del Acuerdo de Oslo, participaron en las reuniones de El Escorial, Ottawa, Quito, Metepec y Atlixco con la URNG. Dichas reuniones dieron impulso al proceso de negociación en Guatemala. Su participación y aportes contribuyeron a hacer posible el inicio de las negociaciones directas entre el Gobierno y la Comandancia de la URNG. Las partes coinciden en que la sociedad guatemalteca continúe teniendo un papel esencial en la consecución de la paz y en el proceso de reconciliación” (Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación, 10 de enero de 1994).

Así, el Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación crea “una asamblea, abierta a la participación de todos los

sectores no gubernamentales de la sociedad guatemalteca, siempre y cuando acrediten su legitimidad, representatividad y legalidad”. También, le asigna las siguientes funciones:

- “i) Discutir la temática sustantiva de la negociación bilateral, es decir, los puntos del ii) al vii) del temario general del Acuerdo de México, con miras a formular posiciones de consenso.
- ii) Transmitir al moderador de las Naciones Unidas, al Gobierno de Guatemala y a la URNG, recomendaciones u orientaciones formuladas como resultado de sus deliberaciones. Dichas recomendaciones u orientaciones no serán vinculantes y estarán encaminadas a facilitar el entendimiento entre las partes. La asamblea discutirá la temática sustantiva de acuerdo a un calendario ajustado a los plazos establecidos de las negociaciones bilaterales, y no podrá retrasar el desarrollo del proceso de negociación bilateral.
- iii) Conocer los acuerdos bilaterales sobre la temática sustantiva concluidos por las partes y avalar estos acuerdos para darles el carácter de compromisos nacionales, lo que facilitará su implementación. Sin embargo, si por alguna razón u otra no se avala un acuerdo bilateral, este acuerdo mantendrá su vigencia” (Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación, 10 de enero de 1994).

Esto se complementó con la designación del presidente de la asamblea, cuya responsabilidad recayó en Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, seguramente en reconocimiento a su trabajo en la Comisión Nacional de Reconciliación. El presidente de la asamblea, según el Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación, será asistido por “un comité organizador (...) integrado por representantes de cada uno de los sectores que participaron en el proceso de Oslo más representantes de los sectores mayas”. Así, el Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación asigna al presidente de la asamblea las siguientes funciones:

- “i) Convocar la asamblea.
- ii) Organizar sus deliberaciones con la asistencia del comité organizador.
- iii) Promover la formulación de recomendaciones de consenso sobre los puntos de la temática sustantiva.
- iv) Transmitir al moderador de las Naciones Unidas y a las partes las recomendaciones u orientaciones que resulten de las deliberaciones de la asamblea y participar en sesiones especiales de la mesa bilateral convocadas con este fin de común acuerdo con las partes.
- v) Recibir del moderador de las Naciones Unidas los acuerdos bilaterales sobre temas sustantivos firmados por las partes, darlos a conocer a la asamblea y promover su aval por la misma” (Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación, 10 de enero de 1994).

Se trató, por tanto, de un auténtico proceso de participación social que, al tiempo que ponía en práctica la idea de una democracia participativa, buscaba dar legitimidad a los acuerdos alcanzados y garantizar su implementación tras la firma definitiva del acuerdo de paz.

El 29 de marzo de 1994, en la ciudad de México, el Gobierno de Guatemala y la Comandancia General de la URNG firmaron el Acuerdo global sobre derechos humanos, que reconoce una relación directa entre el respeto a los derechos humanos y la construcción de la paz, y propone mecanismos para su fortalecimiento (CEH, 1999, p. 226). En la misma fecha, siempre en la ciudad de México, se firmó el Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala, que establece los plazos para los puntos en discusión. Con esto, después de casi siete años de conversaciones y negociaciones de paz, los guatemaltecos podían ver una luz al final del túnel: el fin de la guerra estaba cerca, ya que el Acuerdo de calendario establecía la firma de los acuerdos pendientes entre mayo y noviembre de 1994 y la firma del Acuerdo de paz firme y duradera para diciembre de 1994.

En este contexto, los aportes de la Asamblea de la Sociedad Civil fueron ciertamente efectivos: inaugurada el 15 de mayo de 1994 bajo la presidencia de Monseñor Rodolfo Quezada Toruño y con la participación de 13 organizaciones sociales, presentó sus propuestas el 15 de octubre del mismo año sobre los siguientes temas: poblaciones desarraigadas, pueblos indígenas, aspectos socioeconómicos y situación agraria, papel del ejército en una sociedad democrática y reformas constitucionales.

Esta fue sin duda una forma directa de participación social en las negociaciones de paz. Pero no todo salió según lo previsto. Todos los acuerdos pendientes, excepto el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, que se firmó en Oslo, Noruega, el 17 de junio de 1994, y el Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, que se firmó en Oslo el 23 de junio de 1994, tuvieron que ser pospuestos para fechas posteriores en 1995 y 1996.

Fue en este contexto que MINUGUA inició su labor de verificación el 21 de noviembre de 1994. Así, con el diálogo estancado, a finales de 1994 la ONU escribió una carta al presidente Ramiro de León Carpio y a la URNG para expresar su preocupación. En ella, condicionaba ciertamente su continuidad: o se aceleraba el proceso de negociación o se daba por terminado su papel de moderador. La presión de la ONU tuvo un efecto positivo: el 31 de marzo de 1995, en la ciudad de México, se firmó el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, cuyas propuestas y aplicación constituirían un hito para la democratización del país. De hecho, el Acuerdo sobre identidad plantea la necesidad de que el Estado reconozca e integre el “carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe” de la nación guatemalteca.

Sin embargo, el avance del proceso se ralentizaría y no se firmarían más acuerdos durante el resto del año y del mandato de Ramiro de León Carpio. Así, aunque las negociaciones continuaron

y en 1995 se reasentaron varias comunidades de refugiados, algunos sectores sociales consideraron que el Presidente se encontraba en una posición de debilidad frente a los sectores empresariales y militares, lo que parecía confirmarse con el estancamiento del proceso de paz y el asesinato en octubre de ese mismo año de once campesinos por parte de una patrulla del ejército en la aldea Aurora 8 de Octubre formada por refugiados recién asentados en Xamán, Chisec, Alta Verapaz (CEH, 1999, p. 227). Aquí, Ramiro de León Carpio tendría una actitud diferente a la que tuvo tras la masacre de Santiago Atitlán cinco años antes. En lugar de investigar el suceso, el gobierno lo atribuyó a “un hecho aislado” que luego sería aclarado en el informe de verificación de la MINUGUA: la responsabilidad del ejército en los hechos llevó a la destitución inmediata del ministro de Defensa Mario René Enríquez, quien sería sustituido por uno de los delegados militares en la negociación, el general Marco Antonio González.

Este sería el escenario de la repatriación oficial de los restos del coronel Jacobo Árbenz. Sin embargo, en un acto de buena voluntad y reconciliación por parte del gobierno, la pugna entre militares y civiles por la apropiación simbólica de la figura de Árbenz mostró el antagonismo histórico de estos dos sectores: mientras que oficialmente se atribuyó a los estudiantes de la Escuela Politécnica, escuela militar fundada por el dictador Justo Rufino Barrios a finales del siglo XIX, llevar en hombros a Árbenz desde el Palacio Nacional hasta el Cementerio General, universitarios y pobladores lucharon con ellos para arrebatarles el féretro del “Soldado del Pueblo”.

D) Fin de la guerra y comienzo del proceso de restauración democrática

En las elecciones generales programadas para el 12 de noviembre de 1995, el candidato del Partido de Avanzada Nacional (PAN), Álvaro Arzú Irigoyen, se impuso en la primera vuelta electoral a Alfonso Portillo Cabrera, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), con el 36.5% de los votos. Así, en la segunda vuelta electoral celebrada el 7 de enero de 1996, Álvaro Arzú Irigoyen obtuvo el 51.2% de los votos que le permitieron tomar posesión como Presidente de la República el 14 de enero de 1996.

Arzú, viejo amigo de un excomandante del Ejército Guerrillero de los Pobres de los años 80 que sería nombrado Secretario Privado de la Presidencia y coordinador gubernamental de la COPAZ en 1996, había hecho los primeros contactos con el alto mando de la URNG incluso antes de ser elegido presidente y había hecho de la conclusión del proceso de negociación un eje de su campaña electoral: Deseoso de concluir las negociaciones llevadas a cabo por la COPAZ y seguramente aprovechando los lazos de amistad que lo unían a Gustavo Porras Castejón, Arzú, como se sabe ahora, realizó un viaje secreto a México para reunirse con representantes de la guerrilla el 25 de febrero de 1996 (CIDOG, 29 de agosto de 2019). Así, el principal candidato de la derecha conservadora, paradójicamente si se quiere, dio un impulso decisivo al proceso de negociación en el que la ONU y varios países latinoamericanos y europeos habían jugado un papel mediador y condujo, en la recta final de las negociaciones de paz, a la firma de varios acuerdos: el 20 de marzo de 1996, el Gobierno y la URNG

proclamaron el alto el fuego y, en los meses siguientes, alcanzaron los acuerdos sectoriales necesarios para firmar la paz definitiva el 29 de diciembre de 1996: El 6 de mayo se firmó en la ciudad de México el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, y el 20 de septiembre, también en la ciudad de México, el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Así, con una celeridad sólo superada por el frustrado plan de 90 días del exgolpista Jorge Serrano Elías, el gobierno de Álvaro Arzú logró llegar a dos acuerdos fundamentales con la URNG: uno referido directamente al sector económico y otro al sector militar.

Ciertamente, el mes de diciembre fue la recta final del proceso de pacificación del país: el día 4 se firmó en Oslo el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego, el 7 en Estocolmo el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral y el 12 en Madrid el Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la URNG a la legalidad. Este importante logro se complementó con la aprobación por el Congreso de la República de la Ley de reconciliación nacional el 18 del mismo mes, que estableció una amnistía limitada para los miembros de la URNG y del Estado que participaron en el enfrentamiento armado y, finalmente, el Gobierno de Guatemala y la URNG firmaron el Acuerdo de paz firme y duradera que puso fin a 36 años de guerra el 29 de diciembre de 1996.

Así terminó el largo y sangriento conflicto armado interno que, según la CEH, dejó más de 200,000 víctimas entre asesinados y desaparecidos y comenzó el proceso de restauración democrática basado en los principios y proyectos de los acuerdos de paz.

Conclusión

Vemos que si la celebración de elecciones libres y transparentes en Guatemala desde 1985 no se tradujo en la instauración plena de la democracia en la década siguiente, es porque la pacificación del país aún no se había producido. También vemos que si el sistema democrático que ha regulado la participación política y electoral en el país desde entonces no se tradujo en la democracia funcional y participativa que inspiró los diálogos y negociaciones de paz desde 1987, es porque los acuerdos de paz aún no se habían implementado.

Si la democracia, entendida en un sentido amplio como la concibe el Acuerdo de Querétaro o Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, no se ha logrado aún, es porque la existencia de instituciones democráticas, la celebración de elecciones periódicas libres y transparentes y la existencia de derechos y libertades individuales fundamentales, como el derecho a organizarse, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho al voto y el derecho a la participación política y electoral, no han sido suficientes para lograr la democracia plena a la que aspiran los guatemaltecos, y que fue esbozada en los acuerdos de paz.

Por ello, es necesario perfeccionar la democracia guatemalteca. Es decir, hacer que la democracia en Guatemala sea algo más que un sistema de gobierno en el que la mayoría de los gobernados ayudan a elegir a sus gobernantes. Además de trabajar para que la democracia sea realmente un sistema político que defienda la soberanía del pueblo y su derecho a elegir y controlar a sus gobernantes, los guatemaltecos

debemos trabajar para que la democracia garantice también el acceso de las mayorías a la riqueza económica nacional, al desarrollo económico y social, a la cultura y a la posibilidad de participar libremente y en igualdad de condiciones en todos los ámbitos políticos y sociales de la vida nacional. Concluimos, por tanto, que el proceso de transición política de 1986 a 1996 no ha sido concluyente, porque aún no se ha conseguido lo necesario para vivir realmente en democracia. Será el análisis del proceso de restablecimiento de la democracia propuesto por los acuerdos de paz el que nos permita responder a la pregunta inicial de si vivimos en democracia o seguimos en transición.

Referencias y Bibliografía

- Asociación de Amigos del País (10 de marzo de 1989). *El Clamor por una vida mejor*. En Respuesta a los Obispos, texto de Lionel Toriello Nájera, Crónica, No. 66, Guatemala.
- Castellanos Cambranes, J. (1992). *Democratización y movimientos campesinos pro-tierras en Guatemala*, en 500 años de lucha por la tierra, volumen 2, Guatemala: FLACSO.
- CEG (29 de febrero de 1988). *El Clamor por la Tierra*, Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Guatemalteco, Guatemala: Conferencia Episcopal de Guatemala.
- CEH (1999), *Guatemala Memoria del Silencio*, tomo I, Mandato y procedimiento de trabajo. Causas y orígenes del enfrentamiento armado interno. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala: CEH.
- 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.

CIDOG (29 de agosto de 2019). *Biografía de Álvaro Arzú Irigoyen*. Consulta 10 de mayo de 2022. En https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_arzu_yrigoyen

Constitución Política de la República de Guatemala (1985). Guatemala: Editorial Piedra Santa.

CUC (1 de mayo de 1987). *Comunicado del Comité de Unidad Campesina*, Guatemala: CUC.

____ (2007). *Lucha, resistencia e historia*, Comité de Unidad Campesina, Guatemala: Editorial Rukemik Na'ojil.

Figueroa Ibarra, C. (1999). *Los que siempre estarán en ninguna parte. La desaparición forzada en Guatemala*. México: Grupo de Apoyo Mutuo-GAM / Centro Internacional para la Investigación en Derechos Humanos-CIIDH / Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades-ICSYH.

____ (2006). *Protesta popular y cooptación de masas en Guatemala*. En Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Gramajo, H. A. (1995). *De la guerra... a la guerra: La difícil transición política en Guatemala*, Guatemala: Fondo de Cultura Editorial.

Le Bot, Y. (1992). *La guerre en terre maya. Communauté, violence et modernité au Guatemala*, Paris : Karthala.

MINUGUA-PNUD (1997). *La construcción de la paz en Guatemala (Compendio de Acuerdos de Paz. Memorias de ponencias presentadas: Seminario-Taller La Construcción de la Paz en Guatemala)*. Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Congreso de la República de Guatemala, Guatemala.

Murga Armas, J. (1995). Problèmes de la terre dans le contexte guatémaltèque, Mémoire du D.E.A. en Anthropologie et Sociologie du Politique, Paris: Université Paris VIII.

____ (1998). *Santiago Atitlán, organización comunitaria y seguridad de los habitantes. Un reto para la paz*. Guatemala: Cholsamaj.

____ (2005). *Iglesia católica, movimiento indígena y lucha revolucionaria (Santiago Atitlán, Guatemala)*. Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre 2019). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (Primera parte)*. Revista Economía, No. 221, Guatemala: IIES-USAC.

____ (enero-marzo 2020). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (Segunda parte)*. Revista Economía, No. 223, Guatemala: IIES-USAC.

_____ (julio-septiembre 2020). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (Tercera parte)*. Revista Economía, No. 225, Guatemala: IIES-USAC.

ODHAG (1998), *Guatemala: nunca más. El entorno histórico*, t. III, Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

Pedroni, G. (1992). *Crisis rural y programas de acceso a la tierra en Guatemala. Continuidad y discontinuidad de una política*, en 500 años de lucha por la tierra, volumen 2, Guatemala: FLACSO.

Salguero Salvador, G. (1998). *El proceso de paz guatemalteco*, Segunda parte, Capítulo IV. En Hacia la consolidación del derecho humano a la paz. Tesis para obtener el grado académico de Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Consulta 13 de mayo de 2022. En https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T5/T506.html

LEY DE LEASING “DECRETO 2-2021” ¿Coadyuvará a la Recuperación Económica ante la Crisis Provocada por la Pandemia de la Covid-19?

Lic. Carlos Enrique Solís García*

<<Locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando obtener resultados diferentes>>.

Atribuido a: Albert Einstein

La aprobación de la Ley de Leasing “Decreto 2-2021” del Congreso de la República de Guatemala, se da a principios del año 2021, en el contexto de la crisis que provoca la pandemia de la covid-19, precisamente en el punto más álgido de la emergencia sanitaria y supone ser una herramienta fundamental de apoyo, principalmente a la micro, pequeña y mediana empresa -MiPymes-, para coadyuvar a la recuperación económica post pandémica de nuestro país.

1. Generalidades

Desde su origen gran parte de las operaciones financieras y comerciales, se han establecido con base de la costumbre, la práctica ha constituido el derecho consuetudinario de los pueblos. Este proceso de maduración del derecho mercantil es la constatación de las prácticas de los comerciantes, de las modalidades y peculiaridades de las operaciones comerciales a lo largo de la historia y en concordancia al

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

desarrollo de la sociedad. En consecuencia, la fuente primigenia de las operaciones financieras y comerciales son con base a la costumbre, siendo precisamente el *leasing* una de las operaciones comerciales que nace de la práctica y la costumbre de los propietarios de bienes de capital y de los comerciantes de la época.

La palabra leasing, es préstamo lingüístico del idioma inglés y deriva del verbo "to lease", que se traduce como *arrendar o dar en arriendo*. En el contexto financiero, el término *leasing* se usa básicamente para enunciar un típico instrumento, para financiar una cosa. Según Ferina (1997) esto es <<un vínculo contractual que, pese a haberse erigido y desarrollado sobre la base del arrendamiento, presenta elementos propios o característicos que lo diferencian sustancialmente del antes enunciado contrato de arriendo>>.

Varios autores coinciden que fue hasta finales del siglo XIX que florece una fórmula de financiación para la construcción de vías ferroviarias y la puesta a disposición de bienes de equipo para la industria americana y del Reino Unido.

Desde la primera revolución industrial y a consecuencia de los efectos devastadores de la segunda guerra mundial que precisaban reconstruir las economías de los países afectados con la mejora de las industrias y la dotación de bienes de capital, fuentes de empleo, entre otros factores, esta operación financiera fue utilizada como un medio alternativo para reconstruir las economías, pues el sector industrial no requería de capital propio para adquirir maquinarias para desempeñar su actividad económica, sino, solicitar a su banco o empresa de

arrendamiento le otorgue en arriendo lo que necesitaba para hacer funcionar su empresa, utilizándose esta forma de financiamiento principalmente en Europa y Estados Unidos, en beneficio del crecimiento de sus economías.

Matos Prado (2009) indica que, fue en el año 1952 donde toma auge la figura de *Leasing* y se crea la Inited Leasing Corporation, fundada por Dyas Power Jr., en San Francisco. En el continente europeo las primeras entidades de leasing se constituyen en Inglaterra. Locafrance, fue la primera sociedad de leasing en Francia en 1962. En España se crean las sociedades de Alequinsa y Alquiber a mediados de los 60's, marcando así el inicio de este tipo de contratos.

Por su parte en América Latina, según Sandoval López (2010), fue en Chile en 1978 donde se crean las primeras empresas de Leasing en el contexto de la liberación del comercio exterior, convirtiéndose en un mecanismo financiero alternativo para los empresarios de ese país, precisamente por las ventajas tributarias, aranceles aduaneros, y de orden económico, entre otros que existían al tiempo de su implementación, en cuanto al marco legal, las sociedades de leasing nacieron sin una autorización especial, organizándose voluntariamente como sociedades anónimas.

Como se indicó, esta figura existe desde hace muchos años y es utilizada principalmente por los países de primer mundo, debido a sus amplias ventajas frente a otras herramientas de financiamiento habitual, la figura leasing nace como una forma pura de arrendamiento, por el surgimiento de la necesidad de quienes demandaban bienes para

poder producir más; y en contraparte, la necesidad de los propietarios de bienes de generar ingresos con la entrega de sus bienes en arrendamiento.

Las operaciones de leasing más utilizadas han sido el Leasing Operativo, el Leasing Financiero y el Internacional, pues con la utilización del leasing el empresario o industrial ha requerido a su banco o empresa arrendataria bienes de capital para su empresa, con la opción de compra en determinado tiempo o en su caso con la posibilidad de solicitar otro bien de tecnología más avanzada sin que le implique mayor costo de operaciones, mejorando su industria y producto. El Leasing Internacional es y ha sido utilizado entre empresarios de distintos países, en el marco de acuerdos, tratados y convenios signados por los países miembros mejorando los resultados de sus empresas y, por tanto, el aporte al desarrollo económico de sus países.

Según publicaciones del Banco Mundial (BM), el beneficio clave del Leasing, es el acceso que brinda a quienes no tienen una base de activos significativos, permitiendo principalmente a las pequeñas y medianas empresas aprovechar el poco financiamiento o efectivo que poseen para operar y poder agenciarse de más y mejores activos.

Desde una perspectiva general el contrato de arrendamiento con opción a compra (leasing) a nivel mundial, está enfocado en promover dentro del ámbito comercial y financiero, la regularización de la actividad de financiamiento. En épocas de recesión económica, este tipo de financiamiento toma gran importancia, ya que sirve de

salvavidas a la economía y coadyuva a su recuperación. El impacto es significativo en aspectos como el crecimiento comercial, por la facilidad que brinda al acceso a financiamiento, con costos competitivos comparados con el sector bancario tradicional.

El mercado del leasing actualmente es liderado por tres regiones, Norte América, Europa y Asia, quienes representan más del 96% de volumen mundial. En el contexto latinoamericano la regulación del leasing es relativamente nuevo, pues la mayoría de países del continente no cuentan con el marco legal que dote de certeza jurídica a los sujetos que llevan a cabo operaciones de arrendamiento, en cualquiera de sus modalidades.

El mercado del leasing históricamente en nuestro país (contratos atípicos) no han sido significativos, si es comparado con México, Colombia, Chile, Brasil y Perú, que juntos representan alrededor del 87.6% del portafolio de leasing en la región, muy por encima de otros países como Argentina, Puerto Rico, Costa Rica y Guatemala, donde colectivamente representan un 3.3% y nuestro país apenas un 0.1% en comparación a los líderes latinoamericanos en este mecanismo de financiación de activos (leasing).

2. Contratos de Leasing en Guatemala antes de Aprobar el "Decreto 2-2021"

En Guatemala antes de la entrada en vigencia de la Ley de Leasing, los contratos mercantiles con la figura de arrendamiento, se venían celebrando aplicando la normativa vigente en la materia, y, a

interpretación e interés de los sujetos del mismo. Las principales leyes nacionales acogidas por los actores de leasing son: El Código de Comercio de Guatemala, Decreto 2-70 del CRG; Ley de Garantías Mobiliarias, Decreto 51-2007 del CRG; la Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012 del CRG; Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92 del CRG; el Código Civil, Decreto Ley 106 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala; entre otros.

La mayoría de países latinoamericanos sigue celebrando el *leasing* como un contrato atípico, ya que no cuentan con la normativa propia para regular esta actividad comercial; en el caso de Guatemala con la aprobación y entrada en vigencia del "Decreto 2-2021" del Organismo Legislativo, la actividad de arrendamiento toma forma de un contrato típico, regulando y ordenando esa figura preexistente desde ya varias décadas, dando lugar a su normativa especial para celebrar este tipo de contratos mercantiles.

Entidades financieras y empresas privadas de prestigio internacional se encuentran operando en Guatemala desde hace muchos años; y se espera que, en paridad con la normalización del sistema financiero y la reactivación económica del país, se produzca el desarrollo definitivo de las operaciones de Leasing en nuestro territorio.

¿Por qué el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad son generalmente más débiles en la mayoría de los países en desarrollo?

Antes de contar con la normativa regulatoria de las actividades de leasing en el país, obtener un crédito se había convertido en una de las principales limitantes que afrontaban los empresarios, ya que en su mayoría no disponían de las garantías hipotecarias tradicionales que requerían las entidades del sistema financiero nacional. El financiamiento es factor fundamental para la expansión y consolidación de las empresas, principalmente las Pymes, en esencia, ese ha sido el problema fundamental por la que han atravesado históricamente las empresas guatemaltecas al no contar con los flujos de capital necesarios, para llevar a cabo inversiones de bienes inmuebles (comerciales o vivienda), bienes muebles (equipos, maquinarias, vehículos, tecnologías, otros), frenando su crecimiento, eficiencia operativa y su competitividad.

Una vez vigente la ley del leasing, las principales empresas arrendadoras vinculadas al comercio del arrendamiento, se pronuncian a favor de dicha normativa, coincidiendo que, el contar con este marco jurídico, incentiva a la inversión extranjera y local, directa e indirecta, ya que lo que demandan es certeza jurídica, siendo esto, el pilar fundamental para el desarrollo del país.

Dicho en otras palabras, el leasing es una herramienta que, con el paso del tiempo ha tomado auge a nivel mundial, siendo cada vez más importante para el financiamiento de la inversión y el crecimiento de las economías emergentes de un país.

3. Análisis de la Ley de Leasing “Decreto 2-2021” del Congreso de la República de Guatemala

El tema de la necesidad de una ley del leasing se inicia desde aproximadamente 11 años, cuando se menciona a Guatemala como uno de los países reformadores del mundo en el clima de negocios (Índice de Doing Business) en el año 2011. En ese entonces ocupaba la posición 101 de 183 países; para el año 2019 previo al coronavirus ocupó la posición 98 de 190 países; y, su mejor clasificación la obtuvo en los años 2015 y 2016 ocupando la posición 81 de 189 países (Cuadro 1).

Según el informe Doing Business (2019) en su edición número 16 del estudio que realiza el Banco Mundial y la Corporación Internacional de Finanzas (IFC), el Rankin en que se clasifica a Guatemala en los últimos 9 años, hasta antes de la pandemia fue el siguiente:

Cuadro 1

Guatemala: Índice de Doing Business
(Clasificación histórica 2011-2019)

Histórico	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Guatemala	98	97	88	81	81	79	93	97	101
Países	190	190	190	189	189	185	185	183	183

ente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, Índice de Doing Business 2019.

La actual *Ley del Leasing*, ingresa al Congreso de la República con el número de iniciativa 4896, en el año 2015, los ponentes fueron los diputados José Arévalo del Partido Unionista y Antonio Ralda del Partido Patriota, los parlamentarios argumentaron que el propósito

de la normativa era <<Arrendar un bien mueble o inmueble y que al vencimiento del contrato se pudiera ejercer el derecho a compra>>.

En agosto del año 2020, el Ministerio de Economía presentó al Organismo Legislativo un paquete de leyes donde la iniciativa de ley 4896 formaba parte de esa agenda que el oficialismo pretendía aprobar para la reactivación económica ante la crisis provocada por la pandemia del coronavirus.

Pasaron alrededor de 6 años desde su primera presentación, para que la *iniciativa de ley de leasing*, fuera aprobada con el voto favorable de 101 diputados, el 10 de febrero del año 2021, y se le denominó *Ley de Leasing, “Decreto 2-2021”* del Congreso de la República de Guatemala. Se publicó en el Diario de Centro América, el 2 de marzo de ese mismo año, y entró en vigencia el 3 de junio, tres meses después de su publicación en el Diario Oficial.

La IX legislatura arguye la aprobación de dicho Decreto, al ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y considerando que ...es obligación del Estado promover el desarrollo económico de la Nación; que es necesario crear un marco legal que dote de seguridad jurídica la forma en que se llevan a cabo operaciones de leasing en Guatemala, con el objeto de fomentar la inversión y establecer mecanismos de acceso a crédito, en especial para las MiPymes.

Se ha normado la figura del leasing como operación financiera, estableciendo los derechos y obligaciones de las partes intervinientes,

dando seguridad jurídica para la utilización de esta forma de crédito que permitiría en corto plazo dotar de las herramientas necesarias a los industriales, pequeños y medianos empresarios para dar la posibilidad de mejorar sus empresas y crear nuevas industrias en beneficio del país.

3.1 La Presente Ley de Leasing Especial¹, Consta de 51 Artículos, donde lo más Importante a Resaltar es lo siguiente:

Figura 1

Esquema de la segmentación de la Ley de Leasing



Fuente: Elaboración propia según estructura de la Ley del leasing de Guatemala.

¹ Artículo 48, por considerarse esta ley de carácter especial, prevalecerá sobre cualquier otra ley ordinaria que la contraríe. Ley de leasing “Decreto 2-2021” del Congreso de la República de Guatemala.

3.1.1 Objeto de la Ley (Artículo 1)

Fomentar la inversión e instaurar los mecanismos de acceso al crédito, principalmente para las pequeñas y medianas empresas; mediante la normativa específica se establecen los lineamientos generales que regulen las operaciones de leasing o arrendamiento con opción a compra, estableciendo cuáles son los derechos y obligaciones de los sujetos involucrados.

3.1.2 Contrato de Leasing, según el “Decreto 2-2021”

Distintas interpretaciones se dan del *leasing*, dependiendo del país o bien del autor. Tomando como base la presente Ley, se puede definir el LEASING, como: un contrato por el que una de las partes, arrendador, arrendadora, arrendante (persona o empresa de leasing), se obliga a adquirir de un proveedor (persona individual o jurídica), determinados bienes que el arrendatario (persona, entes o patrimonios), ha elegido previamente, contra el pago de una renta o cuota, para su uso, goce y disfrute durante cierto tiempo convenido mutuamente, que generalmente coincide con la vida útil y fiscal del bien, y durante el cual el contrato es irrevocable (salvo pacto en contrario), siendo todos los gastos y riesgos por cuenta del usuario, quien, al finalizar dicho período, podrá optar por la devolución de los bienes, concertar un nuevo contrato o adquirir los bienes por el valor residual pactado².

² Definición propia según disposiciones del Decreto 2-2021 “Ley de leasing” del Congreso de la República de Guatemala.

3.1.3 Necesidad de su aprobación

Crear el marco legal regulatorio para las operaciones de leasing que se llevaban a cabo mediante contratos de arrendamiento operativo y financieros celebrados de forma atípica por no contar con la norma específica que estableciera los lineamientos generales para dar certeza jurídica a estas operaciones comerciales.

3.1.4 Elementos Personales (Artículo 2, incisos a, b y j)

- Arrendador, Arrendadora o Arrendante: Es la persona, patrimonios o entes que entrega el o los bienes en calidad de leasing.
- Arrendatario: Es la persona, patrimonios o entes, que obtiene el derecho de uso, goce o disfrute del bien objeto de leasing, una vez celebrado el contrato.
- Proveedor: Es la persona individual o jurídica que transfiere al arrendador la propiedad del bien objeto del contrato del leasing.

3.1.5 Elementos Reales (Artículo 2, incisos k y l)

- Bienes objeto del contrato de leasing: Bienes muebles o bienes inmuebles.

- Renta o cuota: Es la prestación que el arrendatario se obliga a pagar al arrendador por el uso de los bienes objeto de arrendamiento, por el tiempo establecido en el contrato.
- Valor residual: Monto por el cual las partes de un contrato financiero con opción a compra al finalizar han acordado pagar por el bien objeto de leasing.

3.1.6 Elementos Formales

- Artículo 10. Formalización: El contrato de leasing debe constar por escrito en cualquier forma que determinen por las partes ...cuando el objeto del contrato de leasing se trate de un bien inmueble debe formalizarse en escritura pública para efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad.
- Artículo 11. Plazo forzoso: Cuando se celebra por plazo forzoso un contrato de leasing, se entiende que el arrendatario asume la obligación de pagar las cuotas o rentas pactadas, no se puede dar por terminado antes de la fecha estipulada, a menos que sean pagadas todas las cuotas pendientes para dar por finalizado. Salvo pacto en contrario *todos los contratos son a plazo forzoso*.

3.1.7 Características del Contrato de Leasing (Código Civil, Artículos del 1587 al 1591)

Las características que identifican al contrato de leasing no están de forma explícita en la ley, pero es importante establecerlo.

- Bilateral: Porque establece las obligaciones a cumplir para el arrendador y arrendatario según lo pactado.
- Principal: Porque subsiste por sí mismo.
- Oneroso: Porque estipulan provechos y gravámenes recíprocos.
- Conmutativo: Porque al momento de celebrarse se determinaron las prestaciones, obligaciones y cargas contractuales equivalentes y recíprocas entre las partes.
- Típico: Porque cuenta con su ley de leasing de carácter especial.
- De tracto sucesivo: Porque en su naturaleza está que lo pactado en el contrato sea ejecutado a través del tiempo.

3.1.8 Clases de Contratos de Leasing, Lease o Arrendamiento (Artículo 2, incisos d al i)

De acuerdo con la nueva normativa, se podrán celebrar cinco diferentes tipos de contrato bajo leasing.

3.1.8.1 Leasing Financiero, Arrendamiento Financiero o Arrendamiento Financiero con Opción a Compra

Contrato por el cual una persona denominada arrendante adquiere de acuerdo a las peticiones específicas del arrendatario, determinados bienes, los que a su vez le entrega a título de arrendamiento por un plazo determinado y recibe a cambio el derecho de pago de rentas o cuotas, concediendo al arrendatario al vencimiento del plazo la opción de continuar el contrato en nuevas condiciones o ejercer el derecho a compra por un monto previamente establecido o valor residual.

El contrato de Leasing Financiero a su vez se subdivide en:

- Contrato de Leasing Financiero Habitacional o de Vivienda o *Arrendamiento Financiero Habitacional* o de Vivienda; o, Arrendamiento Financiero Habitacional o de Vivienda con opción a compra: Se refiere a los bienes inmuebles destinados a la vivienda.
- Contrato de Leasing Financiero Habitacional o de Vivienda de Interés Social, *Arrendamiento Financiero Habitacional* o de Vivienda de Interés Social o Arrendamiento Financiero

Habitacional o de Vivienda de Interés Social con opción a compra: Se refiere a los bienes inmuebles destinados a la vivienda digna, saludable... conforme lo establece la ley de vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República de Guatemala.

- Contrato de Leasing Financiero Inmobiliario o *Arrendamiento de Leasing Financiero Inmobiliario* o Arrendamiento de Leasing Financiero Inmobiliario con opción a compra: Se refiere a los bienes inmuebles destinados al uso comercial, industrial...

3.1.8.2 Leasing Operativo o Arrendamiento Operativo

Contrato por el cual una persona denominada arrendadora entrega en arrendamiento a una persona llamada arrendatario, por un determinado plazo, ciertos bienes que ha adquirido, con el objeto de que el arrendatario le pague una cuota o renta al arrendante, sin poder dar por terminado el contrato antes de su vencimiento, salvo pacto contrario.

Es importante resaltar que la diferencia que existe entre el contrato de leasing financiero y el contrato de leasing operacional, radica específicamente en que, en el leasing financiero, se da la opción a compra del bien sujeto de arrendamiento al finalizar el plazo pactado; mientras que, en el leasing operativo, solo se puede usar el bien objeto de arrendamiento a cambio de una renta o cuota y al finalizar el contrato, no contempla la opción a compra.

3.1.9 Las Entidades Autorizadas para el Negocio de Leasing son:

Arrendadoras o arrendador, bancos, cooperativas, microfinancieras y sociedades financieras privadas.

3.1.10 Partes del Contrato de Leasing (requisitos para realizar negocios de leasing)

Artículo 3. Arrendador. Solo podrán actuar como arrendadoras las personas, entes o patrimonios que cumplan con los requisitos establecidos en la ley...

Artículo. 4. Objeto social. Las personas jurídicas o entes que realicen operaciones de leasing como arrendadoras deben contener dentro de su objeto social la actividad de leasing...

Artículo. 5. Denominación o razón social. Cuando la actividad principal sea la de llevar actividades de leasing, dentro de su razón social debe contener la palabra leasing, léase, arrendadora financiera, arrendadora operativa...

Artículo. 6. Registro de información financiera. Las personas... que lleven operaciones de leasing y las que deriven de dichos actos... *deben reflejar sus registros contables de acuerdo a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)*³, vigentes en Guatemala, de conformidad con la ley.

³ Las NIC fueron emitidas en 1973 y se mantuvieron con su nombre hasta el 2001. A partir de ese año, el IASC fue reemplazado por el IASB. Dicha entidad adoptó las NIC, ampliando su desarrollo y elaborando interpretaciones, dando lugar a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

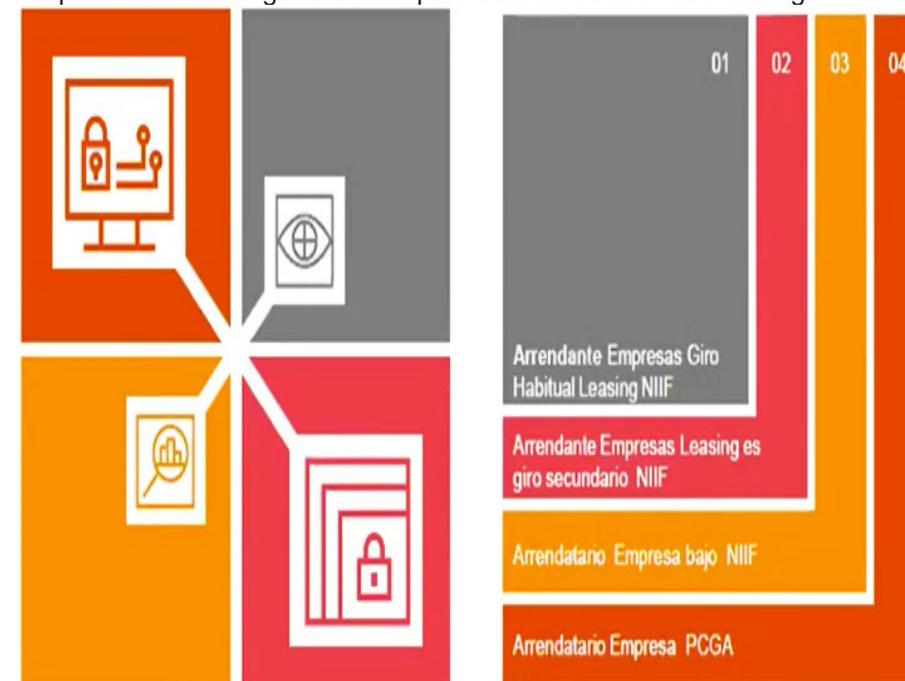
Para los efectos contables; el Artículo 6 de la Ley, causa cierta incertidumbre respecto a quienes están obligados a llevar su contabilidad de conformidad con normativas internacionales. La obligación de adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF⁴- recae directamente en la persona, patrimonios o entes que se dedique a arrendar bienes mediante esta actividad de leasing (arrendador).

Mientras que para las empresas arrendatarias queda a su criterio la adopción de las NIIF o bien puede continuar realizando sus registros y presentación de sus estados financieros de conformidad con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

La NIIF 16, es la referencia de esta contabilidad: <<Esta Norma establece los principios para el reconocimiento, medición, presentación e información a revelar de los arrendamientos. El objetivo es asegurar que los arrendatarios y arrendadores proporcionen información relevante de forma que represente fielmente esas transacciones>>.

Figura 2

Esquema del marco general NIIF para actores de actividad leasing.



Fuente: Imagen sin derecho de autor.

3.1.11 Derechos y Obligaciones de las partes

- a. Artículo 7. Del proveedor: Obligación de declarar si los bienes tienen gravamen, desperfectos... prestar garantía del buen funcionamiento del bien... atender los reclamos del arrendador o arrendatario por desperfectos ...entregar el bien objeto de leasing al arrendador o al arrendatario cuando el arrendador así lo autorice... debe constar en cualquier forma escrita o digital.

⁴ <<Las normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), en inglés conocidas como IFRS (International Financial Reporting Standards), son una serie de principios contables y estándares técnicos establecidos por la IASB (International Accounting Standards Board) cuyo objetivo consiste en armonizar la normativa contable a nivel internacional>>.

- b. Artículo 8. Del Arrendador: Debe hacer conocimiento al arrendatario si el bien tiene gravámenes, anotaciones, desperfectos... debe entregar el bien libre de gravámenes, contingencias judiciales o administrativas en caso que el arrendatario ejerza la opción a compra... debe cumplir las obligaciones tributarias ...si el objeto del leasing son bienes muebles debe inscribir el contrato en el Registro de Garantías Mobiliarias del Ministerio de Economía.

Derecho a enajenar o negociar todos o partes de los derechos de crédito que le corresponda según el contrato ...recibir la renta o cuota por el bien en arrendamiento ...recuperar el bien.

- c. Artículo 9. Del Arrendatario: Pagar la renta o cuota ... responsable por pérdida o deterioro del bien desde el momento de recibir el bien ...responsable pena y civilmente por cualquier daño o perjuicio causado a terceros o a los bienes ...esta responsabilidad no alcanza al arrendador, aunque sea el propietario del bien ...es el responsable del mantenimiento y cuidado del bien y uso del bien... es responsable por los daños ocasionados por negligencia, imprudencia impericia en el uso de los bienes... salvo pacto en contrario, es responsable de los gastos ordinarios y extraordinarios para la conservación del bien, incluyendo seguros, impuestos, tasas que genere el bien ...al finalizar el plazo si no ejerce la opción a compra, debe devolver el bien objeto de leasing ...contratar una póliza de seguro.

Derecho a tener la posesión del bien según lo pactado ... recibir los frutos naturales y civiles ...subarrendar o ceder el derecho a uso del bien, solo si cuenta con el consentimiento del arrendador.

3.1.12 Opción de Compra y Transmisión de Dominio

Artículo 20. Derecho a la opción a compra. Si se pacta en el contrato de leasing financiero la opción a compra, este debe ser por el valor residual. Si se trata de leasing de bienes inmuebles el valor residual es el valor por el cual se paga el impuesto de gravamen de venta. Si el valor residual es menor al registrado en matrícula fiscal, se toma como valor del bien este último para efecto de registro en el Registro de la propiedad. Los impuestos a pagar, aplican la legislación vigente en materia de compra venta, si es primera venta paga el Impuesto al Valor Agregado -IVA- (12%) y si se trata de una segunda o subsiguiente paga Timbres Fiscales (3%), esto se calcula sobre el valor residual.

Artículo 21. Vencimiento del derecho a la opción a compra. Si después del plazo pactado el arrendatario no ejerce la opción a compra y no devuelve el inmueble, pierde su derecho a ejercer y el arrendador puede exigir la devolución del bien y el pago del saldo existente a favor, gastos, daños y perjuicios.

Artículo 22. Efectos después de ejercida la opción a compra. El arrendatario es responsable de registrar el dominio de los bienes ... el arrendatario tiene 60 días para realizar los registros de los bienes, de no cumplir el arrendador puede realizarlos, pero deberá cobrar

al arrendatario los gastos que hubiera incurrido, como inscripción, cancelación de póliza, seguros... más daños y perjuicios.

3.1.13 Disposiciones en Materia Tributaria

Artículo 30. El monto pactado en el contrato deberá amortizarse durante la vigencia del mismo.

Artículo 31. Renta o cuotas de leasing. El valor de las rentas o cuotas facturadas por el arrendador, son deducibles para el arrendatario de su renta bruta para el cálculo del Impuesto Sobre la Renta.

Artículo 32. Intereses, diferenciales... Cuando sobrevengan de un contrato leasing intereses, diferenciales de precios y otros cargos financieros, para el arrendador se contabiliza como ingresos habituales y para el arrendatario como gastos deducibles.

Artículo 34. Opción a compra. Cuando el arrendatario ejerza la opción a compra lo debe registrar como adquisición de activos fijos y aplicar desde ese momento las depreciaciones conforme al bien⁵.

Artículo 35. Efectos para el arrendador. ...Debe facturar la renta o cuota pactada y calcular el Impuesto al Valor Agregado -IVA- sobre el total facturado. Del monto total facturado por renta menos la amortización, constituye la renta bruta ...para el cálculo del ISR, en el periodo devengado.

⁵ Libro I, Impuesto Sobre la Renta de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala.

Artículo 37. ...para las entidades bajo vigilancia de la Superintendencia de Bancos... se aplicará en lo pertinente⁶.

Las disposiciones contenidas en este apartado de la ley, siguen siendo las mismas con las que se venían celebrando los contratos atípicos, la diferencia es que ahora los contratos de leasing, tanto financieros como operativos, deben regirse por esta ley especial, y todo lo que no esté contenida en la misma, se debe continuar aplicando las leyes vigentes aplicables de forma supletoria, según se indica en el artículo siguiente:

<<Artículo 46. Leyes aplicables. En todo lo no regulado en la presente Ley, se aplica en forma supletoria, el Código de Comercio de Guatemala, Decreto Número 2-70 del Congreso de la República y leyes mercantiles aplicables; Ley de Garantías Mobiliarias, Decreto Número 51-2007 del Congreso de la República; la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República; Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92 del Congreso de la República; el Código Civil, Decreto Ley Número 106 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala y la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, Decreto Número 67-2001 del Congreso de la República, las que siempre deberán interpretarse en congruencia con los principios que rigen esta Ley>>.

La ley del Leasing "Decreto 2-2021" no fue diseñada precisamente para aumentar la recaudación fiscal ni mucho menos, no hay cambios sustanciales en el marco de referencia, continúan siendo en su mayoría los mismos criterios tributarios y contables que dictan

⁶ Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Decreto Número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala y los manuales contables correspondientes.

las leyes mercantiles vigentes en el país, y que se venían utilizando en los contratos atípicos para las actividades de arrendamiento. Basta con ver quienes presentaron dicha iniciativa en el año 2015, para comprender la intencionalidad de la ley, los ponentes fueron, un diputado del Partido Patriota y un diputado del Partido Unionista, por supuesto con el respaldo de todos sus integrantes, parlamentarios que defienden intereses particulares y al servicio de la oligarquía guatemalteca.

3.1.14 Régimen Procesal

A consideración, lo más significativo o el mayor agregado de esta ley hacia los actores del contrato del leasing se encuentra precisamente en el régimen procesal, ya que todo lo visto anteriormente era "común" en el contrato atípico.

Artículo 38. En caso de incumplimiento del arrendatario el arrendante puede actuar a su elección.

- a. Iniciar el proceso de ejecución judicial por medio de **juicio ejecutivo**, con el objeto de tener pago de todos los saldos adeudados.
- b. Demandar mediante **juicio sumario** la inmediata desocupación, devolución o entrega del bien sujeto de leasing ...pudiendo además el arrendador, demandar el pago de las rentas atrasadas o pendientes pactadas. Al juicio sumario de desocupación de bienes dados en arrendamiento, que se

inicie le serán aplicadas supletoriamente⁷, siempre y cuando no se contradigan los principios y características del leasing.

- c. Inicio del **procedimiento abreviado de desocupación, devolución y entrega** inmediata de los bienes muebles o inmuebles. (el arrendador nombra en acta notarial al notario, ante el cual se sustenta dicho proceso).

En el presente inciso se dictan las directrices a seguir para presentar la demanda por medio de acta notarial. Se nombra al notario para el juicio abreviado ...se presenta la demanda ante el notario ...en caso de pago del arrendatario en el plazo de 24 horas, termina el proceso. Si el incumplimiento es de otra forma se fijan 15 días, para que proceda el cumplimiento bajo apercibimiento y si no se continúa el trámite.

En caso de incumplimiento de pago solo es admisible la argumentación de defensa de pago total, debiendo acreditar fehacientemente dentro del procedimiento abreviado, que no exista otro incumplimiento de pago ...dicha acreditación debe sustentarla documentalmente y por medio de declaración jurada, ante un notario.

En caso de que no se hubiera acreditado fehacientemente el pago ...al arrendador⁸ solicitará ante el notario por medio de acta notarial ...fijar el plazo de 30 días calendario para que el arrendatario desocupe el inmueble o devuelva los bienes muebles.

⁷ Las reglas establecidas en el Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley Número 107 del Jefe de Gobierno de la República de Guatemala.

⁸ En la ley indica que es el **arrendatario**, pero es un error de redacción.

Si el arrendatario no cumple con la desocupación de bienes inmuebles o devolución de los bienes muebles ... el arrendante puede pedir a un juez libre de inmediato una orden de desalojo o despojo de los bienes.

*El proceso abreviado es un trámite nuevo en la legislación guatemalteca, y, por ende, en la ley del leasing; analistas jurídicos debaten aún si este proceso es inconstitucional o no, ya que este procedimiento no es jurisdicción voluntaria porque el arrendatario no tiene consentimiento (no está el procedimiento de consentimiento unánime), sino, se le otorga jurisdicción de cierta manera a los notarios. Disposiciones de la Constitución de la República de Guatemala (CPRG) a considerar.*⁹

d. Para el caso de leasing de bienes muebles ...ante el incumplimiento del arrendatario, el arrendador puede recuperar sus bienes ...se puede acordar en el contrato o en una modificación al mismo, que se acogen al proceso de **ejecución voluntaria** contenido en la Ley de Garantías Mobiliarias.¹⁰

El arrendador puede plantear **proceso de ejecución y juicio sumario** cada uno con pretensión procesal diferente; dentro

⁹ <<Artículo 12. Derecho de defensa. ...Nadie podrá ser ...privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante un juez o tribunal competente y prestablecido...>>.

<<Artículo 203. Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia>>.

¹⁰ Decreto Número 51-2007 del Congreso de la República de Guatemala.

del ejecutivo el pago de rentas atrasadas, intereses... y, en el juicio sumario exclusivamente la desocupación... y/o entrega del bien arrendado.

e. Artículo 45. Arbitraje. **El arbitraje** es otro medio por el cual se pueden resolver diferencias que surjan entre ellas con ocasión ...de la interpretación, alcance o comprensión de un contrato de leasing.

En este apartado del régimen procesal, tal como se anticipaba, se establecen las reglas claras, tanto para el arrendante como para el arrendatario, por tanto, se considera lo medular de esta ley de carácter especial, ya que brinda certeza jurídica a los actores que celebren contratos de leasing, a partir de la entrada en vigor de la misma. Para lo que no esté contenido en la misma, los actores se podrán acoger a las leyes supletorias, conforme lo decretado en el "*Artículo 44, Supletoriedad*".

<<Artículo 44. Supletoriedad. En cuanto no contraríen el texto y los principios contenidos en esta Ley, se aplican supletoriamente las disposiciones de la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República; del Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley Número 107 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala y cualquier otra ley o normativa para integrar y lograr la aplicación e interpretación de la presente Ley>>.

En términos generales la Ley del Leasing "Decreto 2-2021", cumple con los estándares mínimos de una ley de esta naturaleza: Bienes objeto de arrendamiento, cuotas o rentas, derechos y

obligaciones de las personas, esquema tributario, esquema legal, vigencia... se espera que con el reglamento todo esto sea más específico para su mayor comprensión.

4. Importancia (ventajas) de la Ley del Leasing para el Empresario Guatemalteco, Principalmente al Sector MiPymes

La ley del Leasing como estrategia de inclusión financiera, viene a complementar la Ley Garantías Mobiliarias y la Ley de Factoraje, diversificando los productos financieros y facilitando el acceso al crédito y al financiamiento, conforme se dé la evolución del Leasing como herramienta para financiar bienes de capital, se marcaría una tendencia de aumento positiva para este mercado.

Una ley de arrendamiento específica puede no ser un requisito previo para que la actividad se desarrolle, como se indicó anteriormente, las operaciones de leasing en Guatemala se vienen realizando desde décadas atrás, pero el hecho de no contar con el marco legal, aunado a un mercado emergente muy diverso, que es afectado por conflictos de entornos empresariales débiles, por no tener una base de activos significativos e historial crediticio; desde este panorama general el arrendamiento se tornaba como un negocio complicado en el cual no cualquiera se atrevía a invertir, ya que existía incertidumbre por la falta de garantías tanto para el arrendante como para el arrendatario.

De ahí la importancia de crear el marco legal, para regular las operaciones de leasing en nuestro país, permitiendo que los distintos

actores, (proveedor, arrendante y arrendatario), tengan definidos cuáles son sus roles, derechos, obligaciones y sanciones, este último en el caso de incumplimiento; todo esto debidamente establecido mediante un contrato de leasing financiero con opción a compra o leasing operativo.

Según autoridades del Ministerio de Economía, encargadas de promover el clima de competencia en nuestro país, la presente ley tiene como misión fomentar y diversificar los mecanismos tradicionales para acceder al crédito, tanto para medianas como para micro y pequeñas empresas (MiPymes).

<<Esta ley está enfocada, más que los grandes capitales, a los micro, pequeños y medianos empresarios y emprendedores, incentivando la productividad, además de apoyar el crecimiento de algunos sectores como los contratos inmobiliarios, habitacionales o de vivienda y también de vivienda con un interés social. Las personas, patrimonios o entes que generen operaciones de leasing, pueden financiar dichas operaciones con recursos provenientes de su capital propio, por medio de créditos, por medio de oferta pública bursátil o por cualquier otro medio o fuente permitido por la ley>>.

Entiéndase, que, es este el instrumento financiero a través del cual las empresas principalmente las Pymes, adquieren el uso, goce, disfrute y explotación de los activos productivos necesarios en su negocio, a cambio del pago de cuotas o rentas previamente establecidas; convirtiéndose en un sistema alternativo que permite la financiación de hasta el 100% del valor de estos bienes arrendados (muebles o inmuebles) permitiendo utilizar el capital de trabajo directamente en el giro del negocio, para lograr una mejor rentabilidad.

Otra ventaja marcada que aporta la ley a favor del usuario del leasing, es que, a diferencia del préstamo, en el arrendamiento no se asumen el riesgo de la depreciación u obsolescencia del bien (salvo después de ejercer el derecho de opción a compra), no constituyen garantías y, pueden no utilizar su opción de compra y solicitar otro bien con tecnología más avanzada, permitiéndoles invertir y al mismo tiempo renovar sus bienes de capital, fomentando y buscando un mayor nivel de competitividad y eficiencia; dejando claro que el costo que significa contar con maquinaria avanzada resulta menos oneroso que el pago de un préstamo o crédito.

Por otra parte, la nueva legislación subsana falencias que se venían dando en prácticas anteriores (contratos atípicos de arrendamiento) y hace más atractiva la operatoria en el mercado, al ofrecer importantes ventajas impositivas a los actores de leasing, como las enumeradas a continuación:

1. Todas las cuotas o rentas e intereses pagados son deducibles del Impuesto Sobre la Renta (ISR); esto indica que se pueden aprovechar los créditos y débitos fiscales durante todo el esquema de leasing y al final del periodo deducirlos del ISR.
2. No se descapitaliza, porque al arrendar no hay enganche y se puede contemplar dentro del costo de producción la cuota de arrendamiento.
3. Desde el inicio se tiene contemplado el costo total del bien a tomar en arrendamiento, y de una vez se establece el monto

si se ejerciera la opción a compra, ya que es parte de la negociación antes de plasmarlo en el contrato.

4. Al arrendatario la ley le da la opción de incorporar los bienes objeto de arrendamiento al balance contabilizándolos de acuerdo a la norma técnica o no, y seguir con la práctica fiscal, continuando registrando la cuota o renta conforme lo vaya pagando en el gasto.
5. Cuando el arrendatario al final del contrato ejerza la opción a compra, el valor residual será el costo del bien que se adquiere y será sujeto a depreciación, y sobre ese monto se calcularán los impuestos a pagar.

No hay una estructura definida para regular el leasing a nivel mundial, pero mientras que las leyes sean similares en términos generales, servirán para satisfacer las necesidades peculiares de cada mercado. La institución para el desarrollo a nivel global -IFC- (2019), exterioriza que los países que lograron aprobar legislación de arrendamiento, han experimentado el desarrollo del mercado de leasing, alentando la competencia, ayudando a reducir las tasas de financiación y ampliando los volúmenes de crédito.

Bajo esa premisa, se espera que a mediano y largo plazo esta Ley repercuta positivamente en la economía guatemalteca, apoyando especialmente al sector MiPymes, brindando la posibilidad de aumentar el nivel de inversión, pero, sobre todo, brindar Certeza Jurica¹¹ cuando

¹¹ Regular las operaciones de leasing, estableciendo los derechos y obligaciones propios de los sujetos involucrados en esta operación.

encuentran dificultades para acceder a otros productos tradicionales de financiamiento.

Como se indicó, el leasing financiero con opción a compra, tiene beneficios financieros, fiscales y contables para el empresario de este mercado. Hasta el momento todo supone ser ganar y ganar, pero es necesario entender que la aprobación de la presente Ley es muy reciente, aún existe incertidumbre y desconocimiento por parte de muchos empresarios guatemaltecos, esta forma de financiamiento es novedosa e innovadora y rompe con las estructuras tradicionales de financiamiento. Conforme se promoció la Ley, se instaurará mayor confianza a los actores activos dentro de este mercado financiero, generando más oferta para personas que están tratando de sustituir equipo o personas que están buscando mayor capital de trabajo para enfrentar el efecto económico negativo post covid-19.

En el mismo sentido, se espera que incentive el crecimiento significativo de inversiones nacionales y/o extranjeras y de ahí el aumento de la financiación de las empresas locales, (incluidas las Pymes), para que a mediano y largo plazo sea representativo para la economía nacional; y, su efecto sea reflejado mediante de la creación de nuevos empleos formales y su impacto positivo en la carga tributaria del país, *(que a fin de cuenta esa es la "intención" de haber aprobado la Ley, según los parlamentarios).*

5. Perspectivas Económicas Post Pandemia y la Incidencia de la Ley de Leasing en el Proceso de Recuperación Económica para el País

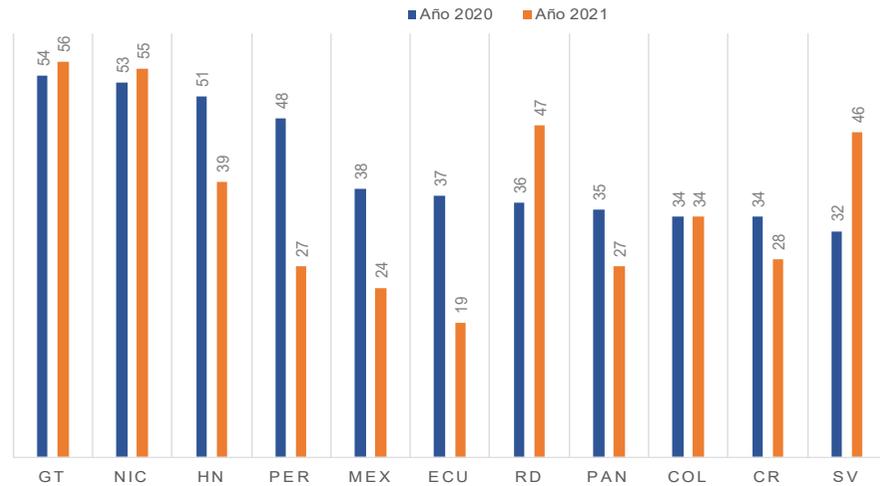
Para Central American Business Intelligence (CABI)¹² empresa que participó en la evaluación del impacto económico y las discusiones técnicas durante 4 años sobre la ley del Leasing antes de su aprobación. Esta empresa da seguimiento a 11 países de la región y presentan anualmente una calificación a estas naciones, las cuales denominan "CABI Country Risk Index"¹³, en este índice de riesgo país se visualiza claramente como Guatemala se mantiene como uno de los países de la región con mayor calificación durante el punto más alto de la pandemia obteniendo una calificación de 54/100 puntos (donde 100 es positivo y 0 es negativo) y realmente es notorio ver que existe disparidad entre el país más alto y el más bajo en este caso es El Salvador con una ponderación 32/100 (año 2020) en este índice, para mayor interpretación se presenta la gráfica siguiente:

¹² Inteligencia de Negocios Centroamericana (Empresa de Análisis y Consultoría Económica y Financiera para países de la región).

¹³ CABI Índice de Riesgo País.

Gráfica 1

Los países -CABI- Country Risk Index (Índice de Riesgo País)
Período 2020 – 2021
(Escala de ponderación de 0 a 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de CABI Country Risk Index, (año 2022).

Es importante resaltar que todos los países representados en la gráfica anterior, cayeron durante la pandemia en su puntuación, sin embargo, países como Guatemala, Nicaragua, otros, se recuperan rápidamente en este índice de riesgo país en tan solo un año, caso contrario sucede con países como México, Ecuador y Perú, que en el año 2021 continúan decreciendo y están muy lejos de recuperar la posición que mostraron durante la emergencia sanitaria.

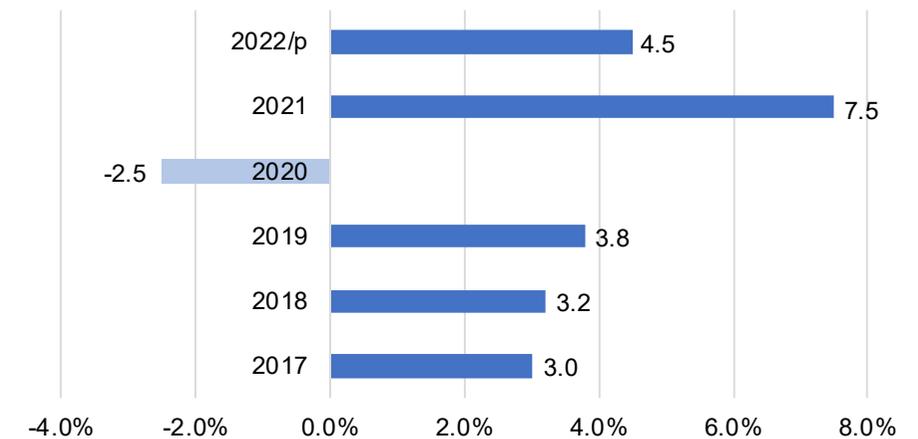
Similares son los resultados publicados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuando establece que Guatemala cierra con la menor recesión económica de América Latina en el año 2020, ubicándolo en primer lugar con -2.1%, seguido por Paraguay que cerró

el año con -4.0% y Uruguay con -4.5%. Otro dato relevante a resaltar del informe es que nuestra nación se recuperó durante el año 2021, antes que muchos países de la región.

Por otra parte, cifras oficiales del Banco de Guatemala establecen que el crecimiento económico nacional para el año 2021 fue del 7.5%, si se resta la cifra negativa del -2.5% que presentó durante el año 2020, se estaría hablando de un crecimiento aún muy alto, pero más cercano a la realidad, el cual se establece en un 5% para el año 2021, más o menos apegado al promedio de los últimos años previo a la pandemia (Gráfica 2).

Gráfica 2

Guatemala: Crecimiento Económico
Producto Interno Bruto -PIB- (variación interanual)
(Cifras expresadas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.
/p Variación interanual proyectada.

Como se observa en la gráfica anterior, para el año 2022 el BANGUAT prevé que se mantenga el impulso económico por las políticas económicas de apoyo, la capacidad del país para adaptarse a las nuevas circunstancias y un mejor control de la pandemia; por consiguiente, la perspectiva de crecimiento es adherida al promedio de los últimos años, una tendencia al alza moderada, por lo que el PIB estaría registrando un crecimiento entre el 3.5% y 5.5%, con un valor central de 4.5%, estimación que está condicionada a diversos riesgos, principalmente, aquellos relacionados con la evolución y propagación de la covid-19 (Gráfica 2).

En la misma línea, se debe considerar el riesgo latente de una nueva recesión económica mundial a consecuencia de problemas económico-productivos y monetarios en las principales economías mundiales y del conflicto bélico que protagonizan Rusia – Ucrania, y que, en poco tiempo sus efectos serán reflejados en la desaceleración del crecimiento económico, el incremento de los precios de las materias primas y el aumento de la inflación.

Guatemala, por ser un país importador de los derivados del petróleo (consumidor de fuentes energéticas), misma condición de muchas naciones consideradas economías emergentes, el efecto inflacionario en sus economías es negativo, el alza de los precios del petróleo internacional, (recurso natural no renovable más importante para generar energía a nivel mundial), viene a repercutir directamente en el aumento de los precios de los combustibles, afectando directamente a los distintos sectores económicos y su efecto dominó, en el incremento desmedido de los precios de las mercancías y usuarios de servicios

que integran la canasta básica alimentaria y la canasta básica vital, *condición que enmarca la historia*, el más afectado siempre es el que menos capacidad adquisitiva posee.

5.1 ¿Hasta dónde podría impactar en el Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala, la reciente aprobación de la Ley de Leasing?

La Cámara de Finanzas de Guatemala (CFG), proyecta un crecimiento en el volumen de las operaciones tanto individuales como jurídicas para este mercado.

Por otra parte, diversos estudios realizados por entes y empresas dedicadas a establecer estadísticas de las finanzas a nivel internacional, como lo es el Banco Mundial a través de IFC, coinciden en que los países latinoamericanos que llevan operando con su normativa de arrendamiento por lo menos 15 años atrás, han mostrado un crecimiento en su economía, donde dicha ley ha llegado a significar en promedio un impacto del 8% del PIB respectivamente; se esperaría que en nuestro país esto también llegará a suceder, entonces aplicando la normativa adecuadamente a mediano y largo plazo esto representaría unos US\$ 6 mil millones de dólares si lo comparamos al PIB que maneja actualmente el país, obviamente a futuro esto representaría significativamente mucho más.

Prensa Libre, publicó el 12 de febrero del 2021, a pocos días de la aprobación de la presente Ley, en su nota económica el título; <<De qué tamaño es el mercado de leasing en Guatemala (y cuánto podría

crecer con la ley)>>. Cálculos preliminares de la Gremial de Leasing, adscrita a la Cámara de Industria de Guatemala (CIG), de la cartera total de créditos en el país Q205 mil millones en 2020, cerca del 4.9% representan operaciones financieras de arrendamiento, que equivalen alrededor de Q10 mil millones, y se esperaría que con la vigencia de la normativa que regula las operaciones pueda crecer a mediano plazo entre Q13 a Q15 mil millones.

Las cifras publicadas por Prensa Libre, y que se han tomado como base para medir el mercado del leasing en Guatemala, podían derivar de los datos de la Superintendencia de Bancos (SIB), (2020) estadísticas anuales, donde presentan que el total de la cartera de préstamos prendarios, fiduciarios-prendarios, hipotecarios-prendarios y documentos descontados del Sistema Bancario de nuestro país al 31-12-2020 fue de Q10,697 millones.

A consideración esta cifra es muy elevada, primero se tendría que establecer el porcentaje objetivo que se financia por medio de leasing. Datos oficiales del BANGUAT (2020) muestran que el país importó bienes de capital por una cifra de US\$108MM y de bienes de consumo duradero US\$108MM, importaciones que en un buen porcentaje se pueden trabajar bajo esta figura de leasing, a esto se le tendría que sumar la parte bienes muebles e inmuebles que se ha incluido en la Ley; a raíz de que este mercado se pueda dinamizar con estos nuevos factores, se podría establecer con mayor exactitud el tamaño de esta cartera, con datos más apegados a la realidad para develar su impacto en la economía nacional.

Mientras tanto se tiene que empezar por socializar la Ley de Leasing dentro de este mercado. El sistema financiero guatemalteco debe promover la creación de empresas de arrendamiento y la utilización de estas operaciones. Debe divulgar las ventajas que conlleva para el cliente financiero que requiera emprender nuevas industrias, expandirse o bien mejorar las existentes para obtener mayores y mejores resultados en sus productos para beneficio de los actores y consumidores.

6. Consideraciones Finales

Guatemala se encuentra en el proceso de recuperación económica post pandemia de la covid-19 (año 2022). El impacto económico negativo que representó la emergencia sanitaria en el país, fue muy alto para los sectores más vulnerables de la sociedad y relativamente bajo para el empresario capitalista "voraz", debido a las decisiones negligentes, imprudentes e irresponsables, tomadas por el Gobierno Central, que a la larga son la misma figura. El sistema político de nuestro país históricamente se ha caracterizado por su debilidad, volatilidad, fragmentación, rigidez, fragilidad, inestabilidad y caudillismo. Esta realidad se ha manifestado en una inoperante institucionalidad crónica, que limita la puesta en marcha de políticas públicas en pro del desarrollo, derivado de la influencia de los principales actores que lo configuran, con alto grado de desigualdad, en beneficio del influyente sector empresarial (CACIF). En consecuencia, el frágil Estado de Derecho resultante explica la impunidad y la corrupción estructural que prevalecen en el país, y que facilitan la penetración de nuevos y poderosos actores (mafias, crimen organizado, narcotráfico) en este sistema.

En este contexto, el impacto negativo realmente repercutió en los capitales de trabajo de la mayoría de las micro, pequeña y mediana empresa, y en la economía informal (que a la larga son quienes históricamente mantienen a flote la economía nacional, junto a las remesas familiares), este factor contribuyó al colapso del sistema de salud (de por sí deplorable), agudizó el desempleo, elevó los índices de desigualdad, pobreza y extrema pobreza, su impacto negativo también se reflejó en la carga tributaria y por si fuera poco, hay que sumar el "virus" perpetuo de la corrupción, esto provocó una "mezcolanza" que viene a impactar nocivamente en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población guatemalteca.

Guatemala ante los ojos del mundo se oculta bajo una democracia formal que postula que todos son iguales ante la ley y que gozan de los mismos derechos, cuando la realidad es que, se caracteriza por rasgos extremos de desigualdad, violencia, intolerancia, discriminación e inequidad. *Democracia en nuestro país, es un cinismo de ideas liberarías.*

Por qué se tiene que esperar el arribo de una crisis de índole económica, política o social; por qué esperar que una tormenta tropical provoque estragos en el país; o que la erupción de un volcán ponga de rodillas a un fragmento territorial de la sociedad; por qué se tiene que esperar una crisis sanitaria como lo que representó la covid-19 en su punto más álgido, para que de URGENCIA NACIONAL y en "consenso" se tengan que aprobar leyes que de no darse tal situación continuarían engavetadas o varadas por la polarización ideológica imperante en nuestro sistema político. *Todo*

debe iniciar con la voluntad para legislar y es de lo que más carece nuestro aparato estatal.

No se trata de ser pesimista o de estigmatizar al Congreso de la República de Guatemala, ya que no todo es negativo dentro de la propuesta a legislar, y en sí, la presente Ley de Leasing; pero tampoco se pretenda asegurar que esta herramienta legal, sea la solución al problema estructural de subdesarrollo socioeconómico del país, o que en la coyuntura vaya a impactar significativamente (*por lo menos no a corto plazo*), para la recuperación económica post pandemia, como se ha pretendido hacer creer o argumentado en el seno del hemiciclo, cuando se presentó como parte de un paquete de leyes que solucionarían la actual crisis económica.

El 20 de agosto del año 2020, fue presentado al pleno del Congreso de la República, un paquete de iniciativas y reformas de ley para su análisis y posterior aprobación, que ayudarían a fortalecer y dinamizar la economía del país, pretendiendo ser el salvavidas o más bien la "solución" para reactivar la economía guatemalteca, después del debacle socioeconómico, financiero y político que generó la pandemia del coronavirus desde su génesis.

Las propuestas que conforman dicho paquete son las siguientes:

1. Ley del Leasing, Iniciativa 4896, año 2015;
2. Reformas a la Ley de Zonas Francas, Iniciativa 5174, año 2016;

3. Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, Iniciativa sin registro, año 2020;
4. Reforma a la Ley de Bancos y Grupos Financieros, Iniciativa 5157, año 2017;
5. Reforma a la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, iniciativa sin registro;
6. Ley Reguladora del Convenio de la OIT, Iniciativa 5477, año 2018;
7. Ley de interés preferencial para el acceso a la vivienda, Iniciativa 4818, año 2014;

Como se puede determinar 5 de las 7 iniciativas y/o reformas presentadas, **fueron ostentadas por legislaturas anteriores**, en el caso particular de la ley objeto de este estudio, fue presentada en el año 2015 por los diputados José Arévalo del Partido Unionista y Antonio Ralda del Partido Patriota, desde ahí se deja entrever cuál es la verdadera intencionalidad de la ley, debido a los intereses particulares, clasistas, clientelares e ideológicos de quienes representan dichos partidos políticos dentro del Organismo Legislativo.

En consecuencia, no se puede hablar de un paquete de leyes para la recuperación post pandemia, cuando la mayoría de iniciativas vienen estructuradas antes de la crisis e impulsadas por el sector empresarial, dueños de los medios de producción y manipuladores del

aparato estatal, capaces de establecer a su antojo paradigmas que solo pueden agudizar el déficit en la recaudación fiscal y continuar con la práctica de mayor explotación laboral, en aras de incrementar al máximo su rentabilidad y la mayor captación de capital.

Siempre es importante regular una actividad que no tiene marco legal, pero con transparencia, respetando el principio de equidad, estableciendo la competencia, fijando un balance entre los incentivos fiscales otorgados y el compromiso de la creación de nuevos empleos formales.

La problemática de índole política, social y económica que ha caracterizado a Guatemala a través de la historia y que en la actualidad se agudiza a consecuencia de la huella que representa el enclave de la pandemia de la covid-19 en nuestra sociedad, puede ser la génesis que precisa el país para impulsar políticas públicas en pro del desarrollo sostenible, enfocándose en áreas de prioridad para dinamizar el crecimiento inclusivo y productivo. Se debe trabajar arduamente en mejorar la inversión de capital humano y el fortalecimiento empresarial para la creación de nuevas fuentes de empleos formales. Mejorar la sostenibilidad mediante el aumento de la recaudación fiscal, así como la eficiencia y transparencia en el gasto público. Adicional, enfrentar los desafíos en áreas críticas como lo es la seguridad y justicia, el desarrollo rural, la salud y educación (...) Con el compromiso fundamental de intensificar el desarrollo humano integral, que coadyuve a elevar el nivel socioeconómico de los estratos más pobres, aquellos que se encuentran en total desventaja ante otros grupos sociales.

7. Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala.
- CABI. Country Risk Index (2022). <https://www.anacafe.org/uploads/file/cc6756f7d59046e7b6070171e546bb35/Presentacion-Ricardo-Rodriguez-CABI.pdf>
- Calegari de Grosso, L. (2001). El Contrato de Leasing. Buenos Aires. Abeledo-Perrot.
- Código Civil, Decreto Ley 106 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala.
- Código de Comercio de Guatemala. (1970) Decreto 2-70 del Congreso de la Republica de Guatemala.
- FARINA, Juan M. (1997). Contratos comerciales modernos. En AA.VV., El leasing, Buenos Aires, Argentina.
- Informe Doing Business. (2019). Edición número 16 del estudio que realiza el Banco Mundial y la Corporación Internacional de Finanzas (IFC). https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/2019_Doing_Business__presentacion_FUNDESA.pdf
- Informe del presidente del Banco de Guatemala ante el Honorable Congreso de la República. (2022, enero). PDF: Informe_Congreso_Enero2022
- Ley de Actualización Tributaria, (2012) Decreto 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley de Garantías Mobiliarias, (2007). Decreto 51-2007 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado. (1992) Decreto 27-92 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley de Leasing. (2021) "Decreto 2-2021" del Congreso de la República de Guatemala.
- Ministerio de Economía -MINECO-. Programa Nacional de Competitividad -PRONACOM- (2020). <https://www.mineco.gov.gt/>
- NIIF16. Arrendamientos. (2016). <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cr/Documents/audit/documentos/niif-2019/NIIF%2016%20%20Arrendamientos.pdf>
- Prensa Libre. (2021, 8 de febrero). <https://www.prensalibre.com/economia/de-que-tamano-es-el-mercado-de-leasing-en-guatemala-y-cuanto-podria-crecer-con-la-ley/>
- Superintendencia de Bancos (SIB). (2020, diciembre). Estadísticas Anuales.

Algunas Reflexiones Sobre la Lucha Contra la Inseguridad Alimentaria y la Desnutrición Crónica en Guatemala

*Lic. Carlos Morales**

No está muy lejano en el tiempo aquel periodo de hambruna que escandalizó a la sociedad nacional e internacional. Un territorio denominado Corredor Seco, en el oriente del país, que demandó la intervención estatal para frenar la desnutrición que poco a poco apagaba la vida de los niños y niñas. Este flagelo vuelve a emerger sin discriminar territorios y habitantes. Hoy está presente a nivel nacional, afectando a unos municipios más que a otros, sin que de momento se vean acciones desde la parte gubernamental.

Los efectos económicos de la actual pandemia contribuyen al deterioro del nivel de vida en la población guatemalteca. Los esfuerzos del actual gobierno se enfocaron a contrarrestar el impacto del COVID-19 desde el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en los dos últimos años. Esto provocó la falta de asignación presupuestaria a las dependencias que contribuían con las familias en el área rural. Los programas de seguridad alimentaria y de apoyo a la producción agrícola no han tenido durante la pandemia la presencia de años anteriores. Dicha ausencia incrementó los niveles de desnutrición y se estima que varias zonas del país hubo un retroceso considerable en los niveles de salud y nutrición.

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

En el informe Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional elaborado por FAO (2021) se reveló que en Guatemala la prevalencia de la inseguridad alimentaria creció más del 4% en el contexto de la pandemia COVID-19. En ese mismo año la Organización para las Naciones Unidas anunció que en Guatemala 3.7 millones de personas se encontraban en situación grave, con 428,000 personas en alto riesgo de inanición.

En otro informe presentado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN, 2021) se publicó que las muertes por desnutrición aguda en niños de 5 años, se incrementaron en un 100% con respecto a 2020.

Los casos de desnutrición aguda se incrementaron en 16.4% en relación a 2020. Los casos contabilizados para 2020 fueron 18,260 y en 2021 estos sumaron 21,262.

Con esa preocupante realidad resulta desalentador pensar en las metas de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, específicamente en el objetivo 2.1 que *busca poner fin al hambre y asegurar el acceso a todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.*

El reaparecimiento de la inseguridad alimentaria requiere que se les recuerde a los tomadores de decisiones, varios de los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala y su responsabilidad en la toma de acciones urgentes que permitan frenar los efectos de esta en la población.

Las Obligaciones del Estado de Guatemala en la Lucha Contra la Inseguridad Alimentaria

Los esfuerzos por enfrentar el hambre y la desnutrición datan de 1978 cuando se consideró el Plan Nacional de Desarrollo para la consecución de objetivos nutricionales. Ante la ausencia de coordinación horizontal de esa época, dicha iniciativa no encontró el éxito deseado. Otro intento surge en 1980 con la creación de un Sistema de Alimentación y Nutrición, nuevamente la falta de coordinación, asignación presupuestaria y otras limitaciones, hacen fracasar la propuesta de un Plan de Acción de Alimentación y Nutrición.

Entre 1990 y 1993 bajo la coordinación de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) se formula la propuesta de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En esos años se realizan los primeros esfuerzos por integrar el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional y un Plan de Acción en Alimentación y Nutricional (PLANUT).

De estas propuestas se concretaron acciones como la fortificación de alimentos, reducción de pérdidas post-cosecha, manejo y conservación de recursos naturales para la producción agropecuaria.

Es hasta 1996 que se constituye la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) que estuvo activa hasta 1999, dejando encaminada la formulación de La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que fuera presentada en 2001 como una acción integrada.

Desde inicios del siglo XXI la seguridad alimentaria pasó a ser parte de las políticas universales y de cohesión social en muchos países de América Latina. Para el caso de Guatemala la lucha contra el hambre y la desnutrición encontraron apoyo durante ciertos períodos, especialmente cuando los casos de desnutrición fueron expuestos como una tragedia nacional. Esta tragedia fue comparada muchas veces a las sucedidas en países en donde los recursos naturales y económicos son escasos. Situación que para Guatemala no es totalmente válida.

Ante la indiferencia de algunos sectores sobre el hambre y la desnutrición y frente al discurso que pretende responsabilizar a los estratos pobres de tal calamidad, es válido detallar algunos de los compromisos del Estado de Guatemala frente a la sociedad. Sencillamente porque es notorio como recientemente los recursos financieros del Estado son distribuidos hacia determinados sectores productivos con la intención de rescatarlos en momentos de crisis. Estos sectores han encontrado apoyo, especialmente durante el gobierno presidido por el Doctor Alejandro Giammattei Falla, vía endeudamiento del país.

Todo lo contrario, sucede con los sectores que se debaten entre el hambre y la miseria a los que la inversión no ha llegado y han quedado en el abandono. Ante tal condición de indiferencia debe resaltarse que es precisamente esta actitud la que de alguna manera no ha contribuido a la erradicación de este flagelo.

En ese sentido, nuevamente, a manera de recordatorio es primordial recordar esos compromisos del Estado con la sociedad y revisar el avance de la institucionalidad creada para cumplir con las funciones que les fueron encomendadas.

Inicialmente el artículo 1º. De la Constitución Política de la República sobre la protección a la persona.

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización de bien común.

Otros artículos constitucionales relacionados con este tema son el artículo 2º. Deberes del Estado. Ratifica que es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Además, el artículo 3º. Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

De la misma manera, otro de los compromisos a los que el Estado de Guatemala debe dar cumplimiento es el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos, que literalmente reza:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia

por circunstancias independientes de su voluntad”, es visto sin importancia y con total irresponsabilidad.

Es ese mismo sentido, los relacionados con la alimentación y nutrición, en los que Guatemala ha participado y ha sido signataria:

1. Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.
El artículo 24, inciso c, combatir las enfermedades y la desnutrición en el marco de atención primaria de la salud y el suministro de alimentos nutritivos adecuados, agua potable salubre.
2. Cumbre Mundial en favor de la Infancia 1991.
Realizada en New York. El país se comprometió a la aplicación de un programa consistente en 10 puntos. Entre los relacionados con este tema, la salud infantil, alimentación y nutrición, mitigación de la pobreza y reactivación del crecimiento económico.
3. X Cumbre de Presidentes Centroamericanos, San Salvador 1991.
El mandato 11 que ordena impulsar el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana que tenía como propósitos incentivar la producción agropecuaria, consolidar el comercio intrarregional de productos agropecuarios y garantizar la seguridad alimentaria.
4. XI Cumbre de Presidentes Tegucigalpa-Honduras en 1991.
Dicha cumbre tuvo como objetivo el proceso de desarrollo humano en la región. Con énfasis en la infancia y la

juventud a través de la generación de empleo e ingresos, alimentación y nutrición.

5. XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Gobierno de los Países miembros del SICA, realizada en Costa Rica en 2002.

En dicha reunión se adopta el Marco Estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático.

6. XXXI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, realizada en Guatemala en 2007.

En este evento regional se acoge la política Agrícola Centroamericana 2008-2017, como instrumento clave para fortalecer el sector agrícola, la seguridad alimentaria regional y la competitividad de pequeños y medianos productores agrícolas.

Cabe resaltar que el periodo comprendido entre 1990-2010 fue positivo para la seguridad alimentaria del país y la región, ya que los países se comprometieron en diferentes eventos entre los que cabe mencionar por su importancia: XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Guatemala 1993; Cumbre centroamericana ALIDES Paz y Desarrollo Nicaragua 1994; RESSCA, Reunión extraordinaria, Costa Rica 1994; Cumbre Presidencial, San Pedro Sula 1995; Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma 1996; y la Cumbre Iberoamericana Viña del mar Chile 1996, entre otros.

Otras acciones concretas del Estado en la lucha contra el hambre y la desnutrición, que deben mencionarse y que en algún momento fueron claves para frenar temporalmente este flagelo son: la propuesta de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2005 con la cual se aprueban el Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.

Estos instrumentos serían los que contribuirían a ejecutar las acciones contra el hambre y la desnutrición, además permitirían el logro de los objetivos y las Metas de Desarrollo del Milenio para 2015.

La política nacional de seguridad alimentaria y nutricional entre sus objetivos se propuso asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para toda la población. Además, desarrollar y fortalecer los mecanismos de prevención y tratamientos de problemas nutricionales por escasos o exceso, con prioridades en los grupos de mayor riesgo

De esta política hay que resaltar otros elementos que son de trascendencia para el análisis de la problemática y sus posibles soluciones. Sin duda la aprobación de dicha ley fue un paso importante, porque este fue el instrumento que da vida a la institucionalidad encargada de velar por la seguridad alimentaria a nivel nacional.

La definición de seguridad alimentaria presente en la política, que no debe difiere sustancialmente de la definición original planteada

en la Cumbre Mundial para la Alimentación en 1996 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). De acuerdo a esta institución, *existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.*

La FAO plantea cuatro dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria porque tienen relación con lo global, nacional, los hogares y las personas. Las cuatro dimensiones propuestas por FAO son disponibilidad física de los alimentos, que esta relaciona con el nivel de producción de alimentos, las existencias y el comercio. El acceso económico y físico de los alimentos que está vinculada con políticas de ingresos y gastos. La utilización de los alimentos que debe lograr la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y buena distribución de los alimentos dentro de los hogares y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.

En la política aprobada en 2005 se conceptualiza la seguridad alimentaria y nutricional como *“el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, de preferencia de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico para mantener una vida saludable y activa”.*

En los principios rectores de esta política se hace referencia al concepto de Soberanía Alimentaria, estableciendo que *“es el Estado*

de Guatemala quien define soberanamente la modalidad, época, tipo calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca”.

Estos dos conceptos, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, son determinantes para evaluar lo actuado desde el nacimiento de la política. Resulta interesante este principio, soberanía alimentaria, rector de la política que fue debatido y desarrollado por Vía Campesina en 1996, porque es una alternativa al manejo neoliberal de los sistemas agrícolas y alimentarios del mundo.

Para entonces ya era evidente que el paradigma neoliberal y su intervención en la agricultura, no contribuiría a la erradicación del hambre en el planeta. Todo lo contrario, había creado una mayor dependencia del comercio mundial de alimentos.

La soberanía alimentaria de la Vía Campesina, expresa *“que corresponde al derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y a regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos del Desarrollo Sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el dumping de productos alimenticios a sus mercados nacionales”.*

Esta se vio modificada años después y se sustenta en el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el

derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de la producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. Otro de los principios rectores es el de integralidad. En este la política se apega a las cuatro dimensiones propuestas por FAO.

No está demás mencionar la importancia de los ejes transversales, especialmente el 7.2 que da prioridad a la población vulnerable entre ellos:

- a) Niños y niñas de 0 a 3 años, particularmente indígenas.
- b) Mujeres embarazadas y lactantes, particularmente población indígena extremadamente pobre.
- c) Pueblos indígenas en extrema pobreza.
- d) Grupos sociales en situación de pobreza extrema.
- e) Adulto mayor (tercera edad) en situación de vulnerabilidad.
- f) Población inmunodeprimida.
- g) Población altamente desnutrida que requiere dieta especial.
- h) Discapacitados en situación de vulnerabilidad.

A esto debe agregarse que la política también propició una serie de estrategias y debe resaltarse la 9.6 que busca identificar grupos de población y áreas geográficas con alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional, con énfasis en mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de 3 años.

Es posible continuar detallando uno a uno cada compromiso adquirido por el Estado de Guatemala durante los últimos 30 años en la lucha contra la inseguridad alimentaria, pero es la formulación y aprobación de una política de seguridad alimentaria, por recomendación de los organismos internacionales para toda Centroamérica, la que complementó los instrumentos que buscaron ganar esta lucha.

En esta política la implementación de programas contra la desnutrición fue variada, desde ayuda económica para las familias, bolsas de fertilizantes, bolsas de alimentos, atención a madres embarazadas y niños en etapa de lactancia, comedores solidarios, entre otros.

Durante el actual gobierno del presidente Alejandro Eduardo Giammattei Falla se presentó en febrero de 2020, la Gan Cruzada Nacional por la Nutrición. Esta busca priorizar en 114 municipios y pretende disminuir entre 5 y 7 puntos porcentuales el índice de desnutrición en el país. Esta cruzada pretende integrar a todos los sectores del país (gubernamental, empresarial, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, religioso, sociedad civil) en cinco prioridades de atención:

1. Prevenir la desnutrición crónica y anemia.
2. Reducir la morbilidad y la mortalidad materna e infantil.
3. Promover la seguridad alimentaria y nutrición de la población guatemalteca.

4. Fortalecer en todo el país los servicios básicos de salud, dotándoles de medicamentos e insumos esenciales y necesarios en forma permanente y oportuna.
5. Prevenir las enfermedades infecciosas y crónicas.

Durante este gobierno también fue aprobada la Ley de Rescate Económico de las Familias, Decreto 13-2020, con la cual se buscó mitigar la crisis económica durante la pandemia del COVID-19. Con un fondo de Q.6,000,000,000.00 se crea el Bono Familia para otorgar aportes de hasta Q.1000.00.

En septiembre de 2021 el presidente de la república anunciaba que, durante la Cumbre de los Sistemas Alimentarios de ese mismo año, Guatemala se sumó a la coalición hambre cero y de alimentación escolar. Para tal fin el Ministerio de Desarrollo cuenta con programas que atienden el área alimentaria (Bolsa Social, Transferencias Monetarias Condicionadas para la adquisición de productos de la canasta básica y comedores sociales). También contarán con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) en el programa de Alimento Complementario Fortificado “Nutriniños”.

La Inconsistencia de los Programas y el Recrudescimiento de la Desnutrición a Nivel Nacional.

Aún está presente en la memoria de instituciones especializadas y analistas de la seguridad alimentaria un territorio que por décadas ha sido representativo del hambre y la desnutrición crónica en Guatemala.

El corredor seco. Este territorio ha crecido año con año y actualmente abarca los departamentos de Quiché, Baja Verapaz, El Progreso, Zacapa, Retalhuleu, Escuintla y Santa Rosa. No está demás reconocer que, en largo plazo, gracias a los esfuerzos de instituciones no gubernamentales nacionales e internacionales, ha sido posible aplacar en alguna medida la desnutrición crónica.

Actualmente, el llamado corredor seco tiene una configuración a nivel Centroamericano y se extiende a El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y el Arco Seco de Panamá. Un territorio de 1600 kilómetros de largo y 400 kilómetros de ancho aproximadamente, habitado por más de 10 millones de personas pobres, vinculadas a la agricultura de subsistencia.

Cito al corredor seco como el mejor ejemplo del intermitente apoyo gubernamental en la lucha contra el hambre. Es innegable que a esta tragedia contribuyeron fuertemente otros elementos que deben atenderse. Entre ellos el cambio climático, el agotamiento de suelos y la ausencia de una política agropecuaria con visión del uso sostenible de los recursos naturales y la adaptación de los sistemas productivos a nuevos contextos.

Con la pandemia del COVID-19 la inseguridad alimentaria se incrementó considerablemente a nivel nacional durante el período 2021-2022 y los 3 factores asociados, de acuerdo a la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF, 2021), son el precio de los alimentos, el agotamiento de reservas de granos básicos y la pérdida de empleos.

Según la CIF al mes de agosto de 2021, de los 22 departamentos analizados, 16 se encontraban en situación de crisis (Fase 3) y 6 departamentos se encontraban en condición de inseguridad alimentaria acentuada (Fase 2). El total de personas que subsisten en emergencia (Fase 4) suman 173,629 y en crisis alimentaria subsisten 3,285,004 millones de personas (ver tabla 1). Durante el periodo de análisis de la CIF, el 23% de los hogares no contaban con reservas de alimentos y los que tenían, el 82% las agotaría en menos de una semana. Lo que resulta alarmante es que el 39% de los hogares reportó haber vendido sus activos productivos.

Una característica de los hogares que se encuentran en situación de crisis y emergencia, fases 3 y 4, son los agricultores vinculados al trabajo jornalero, agricultores de infra y subsistencia, así como los que generan ingresos a través del comercio informal.

Como puede apreciarse en la tabla 1, el hambre y la desnutrición ya no son una característica de los sectores rurales. Lo que inicialmente escandalizó en el corredor seco, se amplió a todo el país. En el nivel de crisis alimentaria (Fase 3) todos los departamentos están siendo afectados y a nivel de emergencia (Fase 4) son 14 los departamentos afectados, que equivale al 63.64 del territorio nacional.

Tabla 1
Habitantes en Fases 3 y 4 por Departamento

Departamento	Habitantes en Fase 3	Habitantes en Fase 4
Alta Verapaz	311,681	27,103
Baja Verapaz	60,037	6671
Chimaltenango	149,273	0
Chiquimula	125,312	13,426
El Progreso	46,653	1,944
Escuintla	96,297	0
Guatemala	462,528	0
Huehuetenango	349,842	27,987
Izabal	89,292	0
Jalapa	96,217	8,018
Jutiapa	99,361	0
Petén	93,361	0
Quetzaltenango	181,976	9,099
Quiché	270,491	10,820
Retalhuleu	52,696	0
Sacatepéquez	51,502	3,962
San Marcos	237,855	23,785
Santa Rosa	102,680	8,929
Sololá	94,848	14,227
Suchitepéquez	122,488	12,249
Totonicapán	128,405	0
Zacapa	62,209	5,409
Total	3,285,004	173,629

Nota: Esta tabla muestra el número de habitantes en crisis alimentaria emergencia

En términos generales los programas creados en la lucha contra el hambre y la desnutrición durante las dos últimas décadas, en mayoría solo han cambiado de nombre. En ellos ha prevalecido el mismo esquema de programas anteriores o una copia de programas implementados en otros países, especialmente de América del Sur.

La efectividad de estos programas no ha sido la esperada aún con los cuantiosos recursos financieros destinados para su ejecución. Los análisis, como el de la CIF, reflejan que lejos de avanzar, se retrocedió a niveles de la década de 1990.

Con este escenario resulta inalcanzable lo expuesto por la SESAN en su informe Rendición de Cuentas del primer cuatrimestre de 2021. Según la institución, se pretende dentro de las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED) reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niñez menor de cinco años, con énfasis en la niñez de los pueblos Mayas, Xinca, Garífuna y del área rural para el año 2032.

Algunas acciones urgentes y responsables en el corto plazo.

Es indudable que la sostenibilidad de los programas contra el hambre no ha tenido continuidad en el largo plazo y se ve interrumpida con la llegada de nuevos gobiernos, que desde su visión optan por no considerar las experiencias anteriores. En varios municipios del país ha sido posible mitigar el hambre y sus efectos gracias al trabajo de instituciones sin fines de lucro que han acumulado suficiente experiencia, gracias a la intervención de manera integral en los territorios afectados. Muchas

veces estas experiencias no son tomadas en cuenta para obtener beneficios en el más corto plazo.

La experiencia de los países que han logrado superar el hambre muestra que con la intervención de políticas innovadoras se puede tener éxito y habrá que revisar cuidadosamente cuáles se pueden replicar. Pero en esencia, son las desigualdades económicas y sociales las que deben tener mayor atención. Cabe la pregunta ¿Puede disminuirse el hambre y la desnutrición en Guatemala? La respuesta es obvia, claro que sí. Con voluntad política para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones del Estado ante la sociedad.

En el corto plazo el Estado de Guatemala debe intervenir en las causas inmediatas. La ingesta de alimentos es determinante para recuperación de la salud en los municipios afectados. No hay tiempo para medidas clientelares.

Los gobiernos locales son un buen canal de distribución y deben dar prioridad a las familias afectadas. El ministerio de salud juega un papel importante en la dosificación de micronutrientes desde la etapa de gestación y en los primeros 36 meses de edad en los infantes. Hay que insistir, nuevamente, en que las secuelas de la desnutrición marcarán la vida y las capacidades de los niños y niñas en el corto plazo. Estas son irreversibles por lo que la inversión en salud es determinante.

Los esfuerzos por mejorar la producción agrícola no deben abandonarse. Si bien debe procurarse una alimentación sana, debe impedirse a toda costa la dependencia alimentaria. En el pasado

reciente, los programas de ayuda alimentaria fueron utilizados por estructuras partidarias en momentos preelectorales. La inversión en estos programas fue cuantiosa y bien focalizada, no se puede negar, pero tuvo como fin crear una estructura partidaria que continúa funcionando en ciertas coyunturas. Es a este sector al que debe prestársele mucha atención.

El tema de la producción agrícola aún no se resuelve en muchas regiones del país. Acá debe retomarse la importancia de la soberanía alimentaria y respetar el derecho de los pueblos a definir sus estrategias de producción y consumo de alimentos. Respetar la diversidad y cultura de los modos campesinos es importante. No hay que olvidar que aún sigue latente el interés de algunos grupos en la comercialización de semillas mejoradas que atentan contra la diversidad biológica del país.

Los ejes esenciales en una política agropecuaria agresiva en este sector son asistencia técnica, mejoramiento de semillas y mientras las prácticas agrícolas no superen la dependencia de los fertilizantes nitrogenados, debe otorgarse la ayuda para obtenerlos. Inicialmente debe procurarse la producción de granos básicos en asocio con otros cultivos para garantizar los alimentos de la familia y de haber excedentes otras dinámicas serán necesarias.

El tema de fertilizantes y la dependencia productiva de estos es preocupante. En estos precisos momentos existen riesgos para la agricultura de subsistencia y los excedentes productivos que benefician también a los sectores urbanos. La producción agrícola del país

depende fuertemente de la utilización de abonos nitrogenados. Visto desde lo global y su incidencia en lo local, el conflicto Rusia-Ucrania ha generado una alteración en la cadena de suministros y desde el verano de 2020 estos vienen experimentando un incremento en los precios.

La producción de Rusia para 2019 fue de 46,419.121 toneladas, que representaron el 16.9% de la producción mundial. Otros productores India, Canadá, Indonesia, Brasil, Polonia, Vietnam y México, pero la ausencia de Rusia en el abastecimiento en el mercado mundial está creando una escalada en los precios por la insatisfacción de la demanda. Hasta antes del conflicto el 80% de los costos tenían estrecha relación con el gas utilizado para producción de la Urea.

¿Por qué insistir en los fertilizantes? No se trata de beneficiar únicamente a las familias campesinas con políticas que minimicen los impactos de lo globales. El tema de los fertilizantes tiene incidencia en el precio de los forrajes para la producción de proteína animal.

Además, la falta de recursos en épocas de siembra obliga a los agricultores a buscar alternativas, como los créditos agrícolas. En ausencia de una política que cumpla con este fin, se ven obligados a la adquisición de deuda a futuro. Es en este momento cuando son más vulnerables ante el intermediario agrícola, el candidato a cargos públicos o el latifundista. Muchas veces la producción no genera excedentes para cumplir con el pago de la deuda, quedando atados a relaciones de carácter feudal a largo plazo.

Lograr la seguridad alimentaria requiere de otros servicios, entre ellos el de agua potable. Es imposible llevar una vida sana sin que el vital líquido cumpla con este requisito. La cocción de alimentos e higiene personal requieren de agua potable y saneamiento.

Con sentido común y atendiendo a las causas estructurales del hambre y la desnutrición en el país es imposible pensar en lograr la seguridad alimentaria sin una política que mejore los ingresos de las familias rurales y urbanas. La pérdida de activos es la expresión de la falta de empleos y de empleos poco remunerados. Ante una flagrante violación a la legislación laboral existente es el Estado quien debe velar y garantizar el cumplimiento de esta. No puede haber seguridad alimentaria con salarios mínimos. En la actualidad es imposible la adquisición de la canasta básica con salarios por debajo del nivel de precios.

Finalmente, es posible alcanzar la seguridad alimentaria con una actitud responsable en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala. De lo contrario, en el corto plazo, el hambre y la desnutrición afectará a la mayoría de la población de escasos recursos. No hay nada nuevo en esta lucha y solo se necesita voluntad política de los tomadores de decisiones.

Referencias

- FAO, FIDA, OPS, WFP Y UNICEF. (2021). América Latina y el Caribe. Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional: estadísticas y tendencias.
- Recuperado de <https://www.fao.org/documents/card/es/c/cb7497es>
- Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2005). Gobierno de la República de Guatemala.
- Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (2021). Noticias ONU. Mirada Global Historias Humanas. Más de 20 Países sufrirán hambre aguda si no se les asiste con urgencia.
- Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489922#:~:text=El%20Salvador%2C%20Guatemala%20y%20Honduras,si%20no%20se%20act%C3%BAa%20de>
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.
- Recuperado de <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases. (2021). Análisis de la Seguridad Alimentaria Aguda de la CIF. Guatemala, 3.5 millones de personas en situación de crisis o emergencia de inseguridad alimentaria.
- Recuperado de <file:///C:/Users/50242/Downloads/Informe%20del%20Análisis%20de%20Inseguridad%20Alimentaria%20Aguda%20de%20la%20CIF%20%20Guatemala.%20Mayo%202021%20-%20enero%202022.pdf>
- Decretos y Acuerdos Gubernativos.
- Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional,
- Recuperado de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_guatemala_0741.pdf
- Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.
- Recuperado de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/gt_0726.pdf
- Decreto 13-202 Ley de apoyo Económico y Extraordinario.
- Recuperado de <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/comisiones/dictamenes/a7d56-dictamen-5855.pdf>

Convención sobre los derechos del Niño.

Recuperada de <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Instrumentos/Ninez/Connino.pdf>

Cumbre Mundial en favor de la infancia.

Recuperado de http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/cursosproder2004/bibliografia_genero/ut2/lectura.2.11.pdf

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.

Guatemala, septiembre 2022

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS



REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Contenido	Página
Evolución de la Producción y el Comercio Mundial de Petróleo Tendencias Recientes y Perspectivas <i>Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>	1
El Crecimiento de la Población Urbana en Guatemala y sus Efectos Socioeconómicos Actuales <i>MSc. Andreyly Cisneros</i>	41
Alcance y Límites de la Democracia en Guatemala (Primera Parte) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	85
LEY DE LEASING “DECRETO 2-2021” ¿Coadyuvará a la Recuperación Económica ante la Crisis Provocada por la Pandemia de la Covid-19? <i>Lic. Carlos Enrique Solis García</i>	139
Algunas Reflexiones Sobre la Lucha Contra la Inseguridad Alimentaria y la Desnutrición Crónica en Guatemala <i>Lic. Carlos Morales López</i>	185

📍 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