



# Revista Economía

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Año LXIII Julio - Septiembre 2025 Edición 245

Colonizar para desagrarizar:  
Una aproximación a la lógica de la  
clase dominante guatemalteca para  
promover el desarrollo industrial en  
las tierras vírgenes de la Franja  
Transversal del Norte y el Petén.

El desafío de los salarios mínimos  
diferenciados frente al costo de  
vida en Guatemala.

La posibilidad de una guerra comercial,  
la lucha geopolítica y geoeconómica  
como expresión de una nueva era.

Dimensiones y manifestaciones de la  
precariedad laboral.

Empleo, salarios y pobreza, un triángulo  
que fortalece el subdesarrollo nacional.



"Id y enseñad a todos"

## **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IIES)**

---

### **CONSEJO DIRECTIVO**

Dr. Byron Giovanni Mejía Victorio, decano en funciones

Lcda. Luz María Urcuyo Mendoza

Lic. Byron Iván Contreras Pineda

### **DIRECTOR**

Lic. Byron Iván Contreras Pineda

### **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

Dra. Herlem Isol Reyes López

Dr. Jorge Víctor Murga Armas

Lic. Carlos Morales López

Dr. Edgar Arturo Marroquín López

MSc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta

MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores

Lic. Carlos Enrique Solís García

### **CORREO ELECTRÓNICO**

cpma5050@yahoo.com

franklinvaldez2000@yahoo.com

hilinreyes@gmail.com

jmurga@usac.edu.gt

carlosml@usac.edu.gt

edgarmarro@yahoo.com

hidalgo.monica@usac.edu.gt

cisneros.andrely@usac.edu.gt

solis.carlos@usac.edu.gt

### **REVISIÓN**

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

### **DIAGRAMACIÓN**

Ana Corina Janet Canel Ich

### **REPRODUCCIÓN**

Marlon Gadiel Velásquez Escobar

Rolando Enrique Briones García

---

## **Exordio**

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), en cumplimiento a los estatutos de su creación, pone a disposición de la comunidad guatemalteca la Revista Economía No. 245, estudios que detallan fenómenos económicos y sociales relacionados con el poco alcance logrado con las tentativas de distribución de la tierra a favor de los campesinos beneficiando al sector industrial, el subempleo y la calidad del empleo evidenciando la falta de correlación entre el costo de vida y el salario mínimo, las implicaciones de las barreras arancelarias como mecanismo de repatriación de capital así como la problemática geopolítica y geoeconómica actual, la pérdida de beneficios y derechos para los trabajadores derivado de los cambios en las nuevas normativas de las jornadas laborales que favorece la flexibilidad laboral y por último un análisis de cómo los bajos salarios y las formas de empleo influyen en los diferentes niveles de pobreza, exponiendo la diferencia entre los salarios nominales y reales.

Así pues, se presentan 5 artículos realizados por miembros del equipo de investigación del Instituto titulados en orden de publicación: Colonizar para desagrarizar: Una aproximación a la Lógica de la clase dominante guatemalteca para promover el desarrollo industrial en las tierras vírgenes de la Franja Transversal del Norte y el Petén, autor Dr. Jorge Murga Armas; El desafío de los salarios mínimos diferenciados frente al costo de vida en Guatemala, autoría MSc. Andrely Cisneros; La posibilidad de una guerra comercial, la lucha geopolítica y geoeconómica como expresión de una nueva era, elaborado por el Lic. Carlos Morales López; Dimensiones y manifestaciones de la precariedad laboral, autoría Dra. Herlem Isol Reyes L.; y el tema Empleo, salarios y pobreza,

un triángulo que fortalece el subdesarrollo nacional, elaborado por el Dr. Edgar A. Marroquín López.

Con lo anterior el IIES mantiene vigente su compromiso académico e institucional, proporcionando estudios de la realidad guatemalteca, sustentados en investigaciones objetivas de carácter científico, con el fin de fomentar el pensamiento crítico en la comunidad estudiantil y en la sociedad en general.

Guatemala, septiembre 2025

“Id y Enseñad a Todos”

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTAL

Año LXIII, julio - septiembre 2025, No. 245

Contenido	Página
<b>Colonizar para desagrarizar: Una aproximación a la lógica de la clase dominante guatemalteca para promover el desarrollo industrial en las tierras vírgenes de la Franja Transversal del Norte y el Petén</b> <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	1
<b>El desafío de los salarios mínimos diferenciados frente al costo de vida en Guatemala</b> <i>MSc. Andrely Cisneros</i>	145
<b>La posibilidad de una guerra comercial, la lucha geopolítica y geoeconomía como expresión de una nueva era</b> <i>Lic. Carlos Morales López</i>	191
<b>Dimensiones y manifestaciones de la precariedad laboral</b> <i>Dra. Herlem Isol Reyes López</i>	221
<b>Empleo, Salarios y Pobreza, un Triángulo que Fortalece el Subdesarrollo Nacional</b> <i>Dr. Edgar Arturo Marroquín López</i>	267

## 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. Por lo tanto, los mismos no reflejan necesariamente la opinión o punto de vista de la Dirección.**

En el primer artículo, **Colonizar para desagrarizar: Una aproximación a la lógica de la clase dominante guatemalteca para promover el desarrollo industrial en las tierras vírgenes de la Franja Transversal del Norte y el Petén**, elaborado por el *Dr. Jorge Murga Armas*, expresa que la distribución de las tierras vírgenes del norte del país tras el derrocamiento de Jacobo Árbenz en 1954 no resolvió el problema de la falta de tierras de las sociedades campesinas, ya que la asignación arbitraria de la última reserva de terrenos nacionales benefició a personas distintas de los campesinos. Por ello, los Acuerdos de Paz plantearon una estrategia integral de desarrollo rural que indicaba el camino a seguir para transformar el sector agrícola, pero esta solo se cumplió parcialmente. Así, tras la firma de la paz en 1996, se inició un proceso de desagrarización del campo guatemalteco debido a la llegada de un gran número de empresas industriales y agroindustriales que ejercieron nuevas presiones sobre la tierra en las zonas elegidas para llevar a cabo sus proyectos, lo que conllevó la destrucción de vastas regiones selváticas que conservaban su fauna y flora originales hasta hacía unas décadas.

En el segundo artículo, **El desafío de los salarios mínimos diferenciados frente al costo de vida en Guatemala**, elaborado por la *MSc. Andrely Cisneros*, expresa que frente a un contexto nacional marcado por la pobreza generalizada, el salario mínimo cumple una función central como garantía de un ingreso que permita sostener la vida del trabajador y su familia. No obstante, la política salarial de Guatemala revela una desconexión entre el ingreso mínimo legal y el costo de vida. En 2023, por ejemplo, el salario mínimo para actividades no agrícolas en el departamento de Guatemala alcanzó a cubrir solo el 87.0 % del costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y alrededor del 38.0 % de la Canasta Ampliada (CA); estas proporciones fueron aún menores en otras actividades económicas y en el

resto de departamentos del país. El cambio metodológico para el cálculo de las canastas implementado en 2024 generó una percepción de mejora, sin reflejar una disminución efectiva del costo de vida.

Aunque la fijación diferenciada de salarios responde a las condiciones territoriales y sectoriales del país, el problema central no radica en esta diferenciación, sino en la ausencia de mecanismos de ajuste eficaces que protejan el salario real frente a la inflación. Entre 2010 y abril de 2025, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) acumuló un incremento cercano al 78.0 %, provocando una pérdida del poder adquisitivo estimada en 43.8 %. Este deterioro ha sido especialmente severo en sectores como maquila y exportación, donde los salarios mínimos no alcanzan a cubrir ni las necesidades más básicas, profundizando las condiciones de exclusión social.

Frente a este panorama, se hace imprescindible reflexionar sobre la fijación de los salarios mínimos y los mecanismos de actualización periódica vinculados al comportamiento del IPC, con el objetivo de garantizar condiciones laborales más justas, sostenibles y acordes con el costo real de vida de los guatemaltecos.

En el tercer artículo, **La posibilidad de una guerra comercial, la lucha geopolítica y geoeconomía como expresión de una nueva era**, elaborado por el *Lic. Carlos Morales López*, expresa que luego de varias décadas comerciales con barreras arancelarias concertadas por las naciones en tratados, asociaciones e integraciones comerciales propios de la globalización, en 2025 repentinamente se retrocede en el tiempo para imponer sanciones que fueran utilizadas por el mercantilismo nacionalista que dominó Europa desde el siglo XVI hasta el siglo XVIII. Desde estas ideas económicas posiblemente puedan explicarse algunas de estas acciones tomadas por países que han sido el referente del capitalismo mundial hasta

hoy, pero resultan poco útiles en un mundo interconectado y complejo como el actual. Surgen dudas sobre estas acciones comerciales y provoca reflexionar sobre el objeto de estas, precisamente en un momento en el que emerge un nuevo liderazgo económico y de organización comercial que pueda cambiar el orden mundial vigente.

En el cuarto artículo, **Dimensiones y manifestaciones de la precariedad laboral**, elaborado por la Dra. Herlem Isol Reyes L., señala que la mundialización de las economías y sus políticas de libre mercado han transformado sistemas enteros de producción y han motivado cambios profundos en la organización del trabajo y el futuro del empleo. Junto con la innovación de las nuevas tecnologías, han revalidado la flexibilidad laboral y con ello la precariedad de las relaciones laborales. Bajo la excusa de las tasas de desempleo, se aprueban normativas para jornadas de trabajo de tiempo parcial, reduciendo los niveles de ingreso de los salarios, prestaciones laborales y cotización a la seguridad social, para realizar la misma o mayor carga de trabajo que el de una jornada laboral completa. Para la fuerza laboral, la flexibilidad laboral que deriva en nuevas formas de contratación, no es otra cosa que una de las expresiones de precariedad laboral por la falta de garantía de sus derechos laborales y un instrumento para vivir en la pobreza laboral de forma permanente. En este contexto, se analiza como parte del estudio las principales características de empleo y precariedad laboral en el país, en sus dimensiones temporal, organizacional, económica y social, resaltando conceptos, definiciones y manifestaciones asociadas, y el impacto que provoca en el nivel de vida de los trabajadores y sus familias, resaltando los retos y desafíos en materia laboral y su impacto en los niveles de vida de la población guatemalteca.

Y finalmente el quinto artículo, **Empleo, Salarios y Pobreza, un Triángulo que Fortalece el Subdesarrollo Nacional**, elaborado por el *Dr. Edgar A. Marroquín López*, indica que el estudio hace énfasis en las

condiciones salariales del mercado laboral del país, enfocándose en los diferentes sectores productivos de la economía, con atención especial en los cinco sectores donde se concentra la mayor parte de la población ocupada, donde se percibe los menores ingresos o salarios.

Los principales objetivos de esta investigación son determinar cómo los bajos salarios, el desempleo, subempleo y empleo informal inciden en los diferentes grados de pobreza de la población, y de manera especial en la población trabajadora por su función multiplicadora en la provisión del sustento diario de sus familias. Se expone también cómo la interrelación e interdependencia entre todas estas variables inciden en el problema del desarrollo económico del país.

Se examina, también, el comportamiento entre los salarios nominales y reales, cuya diferenciación y análisis se aplica a los salarios mínimos y a los salarios o ingresos promedio mensuales. Existe también un entrelazamiento causal entre estas variables, aunque, las tres están supeditadas y condicionadas por el sistema dominante y por el modelo económico imperante en el país.

**Colonizar para desagrarizar:  
Una aproximación a la lógica de la clase dominante guatemalteca para  
promover el desarrollo industrial en las tierras vírgenes de la Franja  
Transversal del Norte y el Petén**

*Jorge Murga Armas\**

## **Introducción**

Estudios anteriores, desarrollados durante varios años en el marco del trabajo de investigación semestral requerido por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), nos permitieron abordar diferentes temas relacionados con la problemática de la tierra en Guatemala. Uno de ellos fue el estudio del reparto de las últimas tierras vírgenes del Petén y del norte de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal, que se dividió en una serie de subtemas que, en su momento, nos permitieron abordar la cuestión y cumplir con el requerimiento institucional mencionado.

En la actualidad, dichas investigaciones han aclarado los puntos clave de esta cuestión. No obstante, cabe señalar que los trabajos se han dedicado a estudiar por separado los aspectos más importantes del problema, como la colonización de la Franja Transversal del Norte (FTN) y del Petén. Sin embargo, no se ha sistematizado el proceso que comienza cuando el gobierno de Lázaro Chacón González (1926-1930) emite un decreto para establecer nuevas colonias en el Petén, proceso que, aunque parezca disociado, se extiende hasta la primera década del siglo XXI, cuando los gobiernos de la época facilitaron la llegada impetuosa de capitales industriales a la región.

---

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

Por tanto, el estudio que se presenta en esta ocasión retoma los trabajos anteriores. Así, en la primera parte se analiza el proceso de liberalización de las últimas tierras vírgenes del norte del país y los primeros pasos para su colonización, hasta la creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP), la institución gubernamental que, a partir de 1959, impulsaría los programas de colonización de este departamento.

En la segunda parte, titulada Colonización de la franja transversal de la Zona Norte y del departamento del Petén, como su nombre indica, se analiza el proceso que llevó al nacimiento del territorio que hoy se conoce como Franja Transversal del Norte, la colonización de las tierras vírgenes del Petén y la colonización de la zona de Ixcán, en El Quiché. La tercera parte se centra en el origen del modelo del mercado de tierras, una medida paliativa de la política agraria del Gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990) sugerida por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) en los años ochenta, que se introdujo tras la destrucción violenta de las zonas de colonización, lo que supuso un cambio en la forma de abordar la falta de tierras del campesinado guatemalteco.

Así, en la cuarta parte se analizan las últimas evoluciones y las nuevas cuestiones relacionadas con la tierra, que están claramente expresadas en los acuerdos de paz que pusieron fin a la guerra interna en 1996. Esta es la ocasión para mostrar cómo el contexto neoliberal en que se firmó el acuerdo de paz limitó los beneficios para el campesinado y allanó el camino a las empresas industriales y agroindustriales que operan en el país desde entonces. Finalmente, se estudian las nuevas presiones sobre la tierra provocadas por la presencia de estas empresas en la Franja Transversal del Norte y el Petén. Un buen ejemplo de ello son las concesiones de extensas superficies de tierra para la exploración y explotación de los recursos naturales de la región y la compra de grandes extensiones de tierra para cultivos de plantación, como la caña de azúcar y la palma africana.

Ahora bien, contrario a lo proclamado, la presencia de empresas industriales y agroindustriales en la región está provocando un proceso acelerado de desagrarización de la zona con un impacto medioambiental y social muy negativo.

## **1. Liberalización de las últimas tierras vírgenes del norte del país y primeros pasos para su colonización**

Para finales del primer cuarto del siglo XX, la entrega compulsiva de tierras eclesiásticas y comunales a grupos privilegiados de familias nacionales y extranjeras prácticamente había terminado (Murga Armas, octubre de 1995), y la United Fruit Company (UFCO) ya era dueña de gran parte de las mejores tierras del país (Bauer Paiz, 1956). Así, se producía un fenómeno de alta concentración de tierras cultivables en las regiones conocidas como Costa Sur, Boca Costa, Las Verapaces y el departamento de Izabal, lo que significaba que las mejores tierras de las regiones más pobladas del país estaban en manos de grandes terratenientes nacionales y extranjeros. Además, existía un sistema de explotación de la mano de obra campesina basado en el trabajo forzoso en las fincas cafetaleras de esas regiones y un sistema de relaciones salariales en el enclave bananero de la UFCO, que se extendía desde el departamento de Escuintla, en la costa sur, hasta Izabal, en el oriente del país.

En este contexto, entre 1880 y 1930, muchas familias mopanes que vivían en el sureste del departamento de Petén se trasladaron a Belice para escapar de los trabajos forzados, y a principios del siglo XX surgieron los primeros rumores sobre la existencia de petróleo en la región. Como consecuencia, la novedad de la política agraria del gobierno de Lázaro Chacón fue favorecer el aumento de la población para establecer nuevas colonias, con el objetivo de proteger el subsuelo nacional y aumentar la riqueza del país. Para ello, el 19 de enero de 1928, el gobierno decretó la colonización del Petén (Decreto Gubernativo núm. 967/1928).



Que es conveniente dictar todas aquellas disposiciones que sean necesarias para lograr el aumento de la población en los Departamentos de la República donde existen terrenos ejidales y baldíos en grandes extensiones, sin ningún cultivo y principalmente en la región del Petén; que el establecimiento de nuevas colonias traerá, como consecuencia inmediata, la conservación del subsuelo nacional, y que el laboreo de esas tierras acrecentará sobremanera la riqueza del país.

Que para alcanzar el fin que el Gobierno se propone, se hace indispensable expedir cuanto antes las vías de comunicación y la instalación de telégrafos, teléfonos y correos.

Que en los años anteriores y por diversas causas emigraron guatemaltecos en considerable número, especialmente familias aborígenes que se encuentran en ostracismo voluntario y a quienes se hace necesario repatriar, dándoles todas las garantías que conceden nuestras leyes y las demás que se promulguen especialmente para este efecto; que es conveniente e ineludible deber gubernativo, el dar protección por todos los medios posibles a las nuevas industrias y a los extranjeros de buenas costumbres y hábitos de trabajo que inmigren al país... (Decreto Gubernativo núm. 967/1928)

Ahora bien, los planes de los gobiernos de la época no pasaron de ser un proyecto. Entre otras razones, la inestabilidad política y la crisis económica de 1929 hicieron que ninguno de los seis presidentes o jefes de Estado que se sucederían en el poder hasta 1944 iniciara la colonización del Petén. Así pues, sería la Revolución Democrática (1944-1954) la que llevaría a cabo el primer experimento. De hecho, como parte de una serie de medidas agrarias que allanaron el camino para la reforma agraria impulsada por el presidente Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954), el presidente Juan José Arévalo (1945-1951) inauguró en 1945 un proyecto piloto de colonización en el poblado de Poptún, en el sureste del Petén (Murga Armas, octubre-diciembre de 2014).

Sin embargo, las intenciones del gobierno de Arévalo diferían de las de sus predecesores. No se trataba, ciertamente, de establecer nuevas colonias para cuidar el subsuelo nacional. Tampoco se trataba de repatriar a las familias mopanes para trabajar en esas tierras ni de proteger las nuevas industrias y a los extranjeros de buenas costumbres y hábitos de trabajo que inmigraran al país. Su objetivo era ampliar los recursos económicos de la República y favorecer a familias guatemaltecas de excelentes condiciones físicas y morales dispuestas a experimentar con nuevos cultivos, consolidar el dominio del territorio del Petén y proporcionar defensa militar en una zona cercana a Belice (Acuerdo Gubernativo sin número/1945). Cabe recordar que uno de los anhelos de la revolución era recuperar la soberanía de Guatemala sobre el territorio de Belice, ocupado parcialmente por Gran Bretaña desde el siglo XVIII.

No obstante, el proyecto de colonización de Poptún se enfrentó a grandes inconvenientes desde el principio. Entre otros, la falta de vías de comunicación hizo que el esfuerzo de colonización del Gobierno se destinara sobre todo a la construcción de carreteras, en detrimento de las necesidades sociales de los colonos (Melville, 1975). Aunque la colonización de Poptún era uno de los proyectos favoritos del presidente, los altos costes de financiación para la apertura de esa zona selvática hicieron que Juan José Arévalo no pudiera llevarla a cabo. Sin embargo, su administración dejó un legado de instrucciones dictadas a la Dirección General de Colonización y Tierras que serían un antecedente para los contrarrevolucionarios que tomarían el poder en 1954, tras derrocar a Jacobo Árbenz.

#### 1) Creación de zonas agrarias

Tras el derrocamiento de Jacobo Árbenz, los autoproclamados liberacionistas, liderados por Carlos Castillo Armas y apoyados por el Departamento de Estado norteamericano, tuvieron que revertir los logros de

la reforma agraria de Árbenz (Decreto núm. 900/1952), pero también había que encontrar una solución al problema de la fuerte presión campesina por la tierra. Así, el 26 de julio de 1954, la Junta de Gobierno presidida por Castillo Armas aprobó el Decreto 31, Estatuto Agrario, que condenaba la reforma agraria y anunciaba «una intensa colonización del territorio nacional» (Decreto núm. 31/1954). No obstante, las colonizaciones no se llevaron a cabo porque su objetivo inmediato era detener la aplicación de la reforma agraria mientras los finqueros expropiados por el Decreto 900 gestionaban su restitución (artículos 4 y 16 del Decreto 31). De hecho, la aplicación del Decreto 31 quedó en manos del Decreto 559, Estatuto Agrario, aprobado por el Congreso de la República el 25 de febrero de 1956 (Decreto núm. 559/1956).

Al respecto, es importante señalar que el Decreto 31 de la Junta de Gobierno transformó el Departamento Agrario Nacional (DAN), heredado del gobierno de Árbenz, en la Dirección General de Asuntos Agrarios (DGAA), que en los años siguientes se encargaría de impulsar programas de colonización en la costa sur, el Petén y la franja territorial adyacente a este departamento y las fronteras de Belice, Honduras y México.

#### a) Importancia del Estatuto Agrario

Como se ha dicho, el Decreto 31 dejó al Decreto 559 la tarea de solucionar los problemas agrarios del país. Este decreto contenía dos elementos importantes relacionados con la distribución de tierras a los campesinos y las colonizaciones. Por un lado, anunciaba la creación de zonas de desarrollo agrario en grandes extensiones inexploradas, así como en terrenos ociosos propiedad de la Nación, fincas o haciendas nacionales que se explotaran de forma defectuosa o deficiente y tierras de particulares que adquiriera el Estado tras la emisión de dicha ley. El objetivo era crear el mayor número posible de unidades agrícolas y ganaderas. Por otro lado, en lo referente a los planes de colonización anunciados por el Decreto 31, se destacaba la idea de favorecer

la afluencia de extranjeros. De este modo, el Decreto 559 dejaba claro que los campesinos no eran los principales destinatarios de los planes de colonización para poblar la zona selvática del norte del país. Al igual que los gobiernos anteriores que se plantearon colonizar estas tierras, este proyecto se centraba en fomentar la inmigración y el desarrollo industrial. Quizás esto fue lo que provocó el fracaso de las zonas agrarias.

#### b) Fracaso de las zonas agrarias

Además del asesinato de Castillo Armas tres años después de tomar el poder, lo cual pudo afectar a los planes iniciales anunciados en el Decreto 31, los altos costes del proyecto son, sin duda, otra explicación válida. Pero no debemos olvidar que, desde el inicio de su gobierno, Castillo Armas contó con ayuda técnica y económica de Estados Unidos, lo que podría haber garantizado el éxito del proyecto. De hecho, el principal medio de la asistencia técnica estadounidense al programa agrario de Castillo Armas fue el Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura (SCIDA), mientras que la Administración de Cooperación Internacional (ICA, por su sigla en inglés) del gobierno estadounidense entregaba dinero al programa de colonización a la velocidad en que este pudiera absorberlo (Melville, 1975).

De hecho, cuando Castillo Armas presentó sus planes al Congreso de la República, Estados Unidos ya le había proporcionado 2,4 millones de dólares para repoblar las tierras, cantidad que ascendería a 12 millones de dólares en los cinco años siguientes. El programa de zonas de desarrollo agrario cobró tal impulso que, a finales de 1956, la plantilla del Servicio Cooperativo se había ampliado a veinte especialistas estadounidenses y 215 guatemaltecos. Sin embargo, las únicas colonizaciones que recibieron apoyo efectivo del gobierno fueron las zonas de desarrollo agrario, que a menudo se establecieron en tierras ociosas o abandonadas por antiguos terratenientes. Así, para 1960, se habían distribuido un total de 3800 parcelas de 20

hectáreas en promedio cada una en 21 zonas de desarrollo agrario situadas en las planicies del sur y la costa del Pacífico (departamentos de Escuintla y Retalhuleu), en la vertiente sur (departamentos de Suchitepéquez y Jutiapa) y en el noreste del país (departamento de Izabal).

Sin embargo, cuatro años más tarde, los principales diarios del país ya informaban sobre problemas en las principales zonas de desarrollo agrario que ponían en tela de juicio el éxito de esos programas (Melville, 1975). La primera noticia apareció en agosto de 1964. En este caso, se trataba de la crisis de salubridad provocada por una epidemia de malaria que afectaba a una parte de la población de Nueva Concepción, en el departamento de Escuintla. Según informaba el ministro de Salud, la crisis había llegado a tal extremo que había sido necesario recurrir a métodos de emergencia para ayudar a más de 10,000 hogares habitados por más de 38,000 personas. Esto, además de revelar la precariedad de las condiciones de vida de los colonos, puso de manifiesto otro problema. Según el jefe del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), creado en 1962 según el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, la cantidad de hogares reportada por el ministro de Salud superaba con creces la de las 1150 fincas que se creía que existían en Nueva Concepción. Así, se supo que muchas personas vivían ilegalmente en la zona y que otras habían alquilado o vendido sus fincas, lo que contradecía lo estipulado por la ley.

No obstante, el problema de la sobrepoblación en Nueva Concepción no se explicaba únicamente por lo que decían los diarios. Según Thomas y Marjorie Melville (1975), testigos privilegiados de aquellos años, al menos una parte de la dificultad residía en que muchas fincas habían sido entregadas a personas que no las merecían y que estas, a su vez, habían reclutado colonos para trabajar en ellas. La verdadera razón era que Nueva Concepción se había convertido en otro proyecto de minifundismo y que el esfuerzo del gobierno con sus programas de transformación agraria era demasiado limitado si se

tenían en cuenta las gigantescas necesidades. La demanda de tierras era tal que la afluencia de personas a cualquier zona que el gobierno adjudicara superaba con creces los planes y capacidades del Estado.

Algo similar sucedía en La Máquina, Suchitepéquez, el otro proyecto modelo del Gobierno. De hecho, en octubre de 1967, la población flotante de la zona había llegado a ser de entre 17 mil y 18 mil personas, más del doble de los 6000 habitantes para los que se había concebido el proyecto. Se estimaba que unas 24 mil personas vivían en las 1147 fincas de La Máquina, lo que ponía de manifiesto la pulverización de las propiedades originales y la consolidación de otro caso de minifundismo.

El fracaso de las zonas agrarias inauguradas en 1956 se hizo aún más evidente cuando un gran número de familias asentadas en Nueva Concepción y La Máquina comenzaron a emigrar hacia el norte del país. Las malas condiciones de vida, la escasa asistencia técnica y crediticia, la sobrepoblación y la insuficiencia de tierras fueron algunos de los problemas más graves, por lo que muchas familias se dirigieron en busca de mejores oportunidades a las zonas de colonización de Ixcán Grande, en el norte de los departamentos de Huehuetenango y Quiché, y Sebol-Chinajá, también conocida como zona agraria Fray Bartolomé de las Casas, en Alta Verapaz.

En estos mismos años, el Congreso de la República aprobó la creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, encargada de la colonización de este departamento.

## 2) Creación del FYDEP

El asesinato de Castillo Armas no alteraría los planes gubernamentales para el Petén. De hecho, el 12 de marzo de 1958 los diputados habían designado a Miguel Ydígoras Fuentes como presidente

de la República y, el 27 de mayo de 1959, aprobaron el Decreto 1286, Ley de Creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (Decreto núm. 1286/1959), que daría vida legal a la institución estatal que impulsaría los programas de colonización de ese departamento.

Ydígoras Fuentes, militar conservador que en 1950 había competido sin éxito contra el coronel Jacobo Árbenz por la presidencia de la República, tenía vínculos personales con el norte del país. En 1927 ocupó el cargo de jefe político del Petén (precisamente durante el gobierno de Lázaro Chacón, que emitió el primer decreto sobre la colonización del Petén), de 1939 a 1944 fue director general de Caminos (institución encargada de la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos vecinales en toda la República) y, de 1945 a 1950, justo cuando Arévalo impulsaba la colonización de Poptún, fue embajador de Guatemala en Inglaterra, país con el que Guatemala mantenía un litigio por la recuperación de Belice. Todo esto, sumado a su formación militar, le daba a Ydígoras Fuentes un profundo conocimiento de la geografía del país y lo convertía en un especialista en los asuntos del Petén.

Esa historia personal, que le proporcionaba un amplio conocimiento del norte del país (que incluía oficialmente a Belice), sin duda favoreció la aprobación de una ley que, además de plantear el fomento y desarrollo económico del Petén, buscaba integrarlo en la economía nacional. Cabe señalar que el Petén de aquella época era una región poco poblada, con abundantes recursos naturales y numerosos yacimientos arqueológicos de la civilización maya.

Pero, ¿en qué consistía el Decreto 1286?

La ley declaraba de urgencia nacional, utilidad colectiva, beneficio social e interés público la explotación y preservación científicas de los bosques y demás recursos naturales del Petén, y expresaba asimismo la

necesidad de impulsar la colonización e industrialización del departamento. Por otra parte, la ley establecía que el FYDEP gozaría de autonomía funcional, aunque también declaraba que dependería directamente del presidente de la República, quien velaría por el cumplimiento de la ley y sus reglamentos. Así, el Decreto 1286 asigna al FYDEP, entre muchas otras tareas, la de proteger, administrar, fomentar y explotar científicamente los recursos naturales y las tierras nacionales del Petén.

En consonancia con iniciativas anteriores, la ley establece que, para aumentar la población, organizar colonias industriales, agrícolas y ganaderas y fundar nuevas comunidades urbanas y centros turísticos, el FYDEP debía estudiar la conveniencia de traer grupos de inmigrantes, preferentemente especializados en determinados cultivos, técnicas forestales, agrícolas o industriales, para colonizar las zonas determinadas a tal efecto.

La ley, por lo demás, se refiere al patrimonio arqueológico y a los yacimientos petrolíferos y madereros del departamento. Por un lado, establecía que el FYDEP debía cooperar con el Instituto de Antropología e Historia de Guatemala y con cualesquiera otras instituciones científicas, nacionales o extranjeras, en los trabajos y obras técnicas necesarios para el descubrimiento, la preservación y la restauración de los monumentos arqueológicos existentes en la región. Por otro lado, advertía que las compensaciones correspondientes a la ocupación legal de terrenos de propiedad nacional sobre los que se hubieran otorgado o se otorgaran derechos de explotación petrolera, conforme a los artículos 54 y 125 del Código de Petróleo (Decreto Presidencial núm. 345/1955) y las disposiciones pertinentes del Reglamento del propio Código, eran patrimonio del FYDEP. Asimismo, expresaba que los ingresos por la venta de maderas finas a que se refiere el artículo 83 del Código de Petróleo, cortadas en terrenos de propiedad nacional en el departamento del Petén, serían patrimonio del FYDEP.

Finalmente, cabe señalar que los programas del FYDEP nunca se llevaron a cabo durante el mandato de Ydígoras, sino que fue su sucesor, Enrique Peralta Azurdia, quien los puso en marcha años después. También es importante destacar que la política agraria contrarreformista de las dos décadas siguientes quedó definida por el Decreto 1551 emitido por el gobierno de Ydígoras en 1962, que proponía un programa mucho más completo de colonización de tierras y que abogaba por transformar la situación agraria (Decreto núm. 1551/1962).

## **2. Colonización de la franja transversal de la Zona Norte y del departamento del Petén**

Los antecedentes de lo que hoy conocemos como Franja Transversal del Norte se encuentran en los primeros proyectos tutelados por el gobierno de Estados Unidos y algunos organismos internacionales tras la interrupción del proceso de democratización encabezado por Jacobo Árbenz. De hecho, tras proscribir la reforma agraria, la administración de Castillo Armas creó en 1954 la Dirección General de Asuntos Agrarios mediante el Decreto 31 y el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE) mediante el Decreto 132, con el objetivo de promover de manera coordinada la colonización de las tierras bajas del norte del país.

Así, mientras el Consejo Nacional de Planificación Económica implementaba las directrices de colonización incluidas en los planes quinquenales de desarrollo económico sugeridos por el Banco Mundial (SEGEPLAN, s.f.), la Dirección General de Asuntos Agrarios diseñaba y ejecutaba la política de colonización deseada por el Departamento de Estado, que desde 1954 contrató los servicios de empresas como la International Development Services (IDS) para asesorar al gobierno de Guatemala en el proceso de colonización (Solano, febrero de 2012). Cabe señalar que las primeras directrices de colonización aparecen en el Plan Quinquenal

de Desarrollo Económico 1955-1960, pero no fue hasta el Plan 1965-1969 cuando se anunció «la colonización agraria masiva en las tierras nacionales de algunos departamentos y la promoción de núcleos industriales para la descentralización económica» (SEGEPLAN, s.f., p. 4).

Con este fin, la Dirección General de Asuntos Agrarios, transformada en 1962 en el Instituto Nacional de Transformación Agraria (Decreto núm. 1551/1962), dirigió su mirada hacia el norte de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal, mientras que la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén se ocupó completamente de este departamento. Luego, se desarrollaron una serie de Planes Nacionales de Desarrollo que abarcaron los periodos 1971-1975, 1975-1979 y 1979-1982. Este plan integraba el Plan de Acción Social (PASO), el Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte (FTN) y planes de desarrollo regionales (Altiplano Norte/Central, Occidente/Altiplano, Baja Verapaz y Petén) (SEGEPLAN, s.f.).

### **1) Nacimiento de la Franja Transversal del Norte**

La corrupción de la administración de Ydígoras Fuentes y la fuerte presión social en contra de su régimen desembocaron en el golpe de Estado militar encabezado por Enrique Peralta Azurdia el 30 de marzo de 1963. En esas condiciones, y tras establecer la Carta Fundamental de Gobierno que reemplazaría temporalmente a la Constitución de 1956, el exministro de Defensa de Ydígoras, convertido ahora en jefe del Gobierno de la República, decretó la Ley para la Defensa de las Instituciones Democráticas (Decreto Ley núm. 10/1963), inspirada en el anticomunismo ferviente de sus antecesores.

En este contexto, la «Operación Honestidad» de su gobierno intentó devolver la honradez a la vida pública. Para ello, Peralta Azurdia propuso reducir su propio salario, despidió a todos los empleados fantasma de las

planillas estatales y empezó a revisar las transacciones financieras de Ydígoras (Melville, 1975). Ahora bien, Peralta Azurdia era consciente de que uno de los problemas básicos de Guatemala era el bajo nivel de vida de la población campesina, por lo que se propuso elevarlo para que el bienestar pudiera llegar a las zonas rurales. Así, para demostrar las buenas intenciones de su gobierno, el 28 de septiembre de 1963, mediante el Decreto 561, puso a disposición del INTA «las extensas y magníficas tierras estatales del Quiché e Izabal» (Melville, 1975, p. 166), que en los próximos años constituirían buena parte del territorio denominado Franja Transversal de la Zona Norte.

Mientras tanto, la Asamblea Constituyente elegida para redactar la Constitución de la República que debía sustituir a la derogada por el golpe de Estado, elaboró un documento que tendía a legitimar y perpetuar la legislación emitida por el Gobierno. Ahora bien, cuando el Congreso debatió sobre agricultura, suprimió la sección de la Constitución de 1956 que protegía el patrimonio familiar, optimizaba el uso de los recursos naturales del país y limitaba el derecho de propiedad privada de las tierras ociosas (Melville, 1975). En ese ambiente, los diputados aprobaron los artículos 69, 71 y 126 constitucionales, que garantizan la propiedad privada y establecen que solo podrá expropiarse en casos concretos y tomando como base su valor actual, así como los principios fundamentales para la realización de programas de transformación y reforma agraria, según lo regulado por el Decreto 1551.

Ahora bien, a pesar de todas esas garantías constitucionales, el Consejo Agrícola Nacional, que en ese momento representaba a los terratenientes, temía que el uso del término «reforma agraria» provocara agitaciones y explosiones políticas (Melville, 1975). Así, y sin reconocer que precisamente ellos habían provocado las agitaciones y explosiones políticas contra la reforma agraria de Árbenz, los terratenientes que tenían un resurgimiento del movimiento reformista de esos años pidieron que la colonización del Usumacinta y sus afluentes y el resto del Petén fuera

declarada de urgencia nacional y necesidad pública (Melville, 1975), y no de utilidad colectiva, beneficio social e interés público, como la había declarado el Decreto 1286 por el que se había creado el FYDEP.

Si las expropiaciones y distribuciones de tierras privadas seguían la línea de Árbenz, decían, habría convulsiones políticas que resultarían negativas para el desarrollo que necesitaba Guatemala. Parecía que los terratenientes deseaban que una parte de los campesinos estuviera lejos de sus plantaciones, en las que el 60,7 % de las tierras estaban ociosas (CIDA, 1965, citado en Melville, 1975). Su aprobación estaba ciertamente relacionada con el temor a una reforma agraria similar a la de Árbenz, pero también se produjo en un momento en que la Alianza para el Progreso planteaba la necesidad de programas de reforma agraria. ¿Paradoja de la historia o ironía de la vida? Diez años después de que el gobierno de Estados Unidos apoyara el derrocamiento de Jacobo Árbenz y el desmantelamiento de su reforma agraria, la Alianza para el Progreso, que ellos impulsaban en América Latina, promueve una reforma agraria similar.

Mientras tanto, en 1964, el Instituto Nacional de Transformación Agraria y el Consejo Nacional de Planificación Económica definieron el primer territorio de la Franja Transversal del Norte. Según el Programa de desarrollo integral de la Franja Transversal de la «Zona Norte», se trata de cinco sectores colindantes con los límites del Petén y las fronteras de México y Belice, ubicados en el norte de los departamentos de Quiché (Sector Ixcán), Alta Verapaz (Sectores Lachuá y Sebol) e Izabal (Sectores Modesto Méndez y Livingston) (Grandía, 2006, citada en Solano, febrero de 2012).

En este contexto, y para reducir el número de campesinos que se trasladaban hacia las zonas de desarrollo agrario de la costa sur, Peralta Azurdia decidió canalizar el flujo migratorio hacia las riberas de los ríos Usumacinta y La Pasión, así como hacia la región de Sebol. Basándose en el

proyecto Sebol (DGAA, 1961), inaugurado por Ydígoras algunos años antes, en 1964 presentó el «Anteproyecto de Desarrollo Integral Sebol-Chinajá» (SEGEPLAN, 1964), quizás la iniciativa de colonización más importante impulsada por el Estado en la Franja Transversal del Norte.

Sebol era un punto estratégico en la zona, ya que era la única carretera que comunicaba los municipios de Cobán y Sebol, y la ruta fluvial de los ríos Cancuén y Usumacinta. Por ese motivo, los programas de colonización de la Franja Transversal del Norte y del Petén también contemplaban la construcción de carreteras. Con este fin, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional contrató los servicios de la compañía Louis Berger Group Inc., que en 1969 presentó al Consejo Nacional de Planificación Económica el estudio titulado Progress Report V and VI. «Estudio de viabilidad económica para cuatro carreteras del norte» (Solano, febrero de 2012, pp. 10-12).

Este proponía la construcción de tres rutas: Cobán-Chisec-Sayaxché-Flores, de 215 kilómetros; Cobán-Sebol-Flores, de 230 kilómetros; y Cobán-Sebol-Modesto Méndez-San Luis-Flores, de 300 kilómetros. Se trataba, como puede verse, de un proyecto vial concebido estratégicamente para enlazar la Franja Transversal del Norte y el Petén en el contexto de la «transformación agraria». Sin embargo, los beneficiarios directos de este proyecto no serían los pequeños colonos de la región. Las rutas trazadas por la empresa estadounidense cruzarían las propiedades de varias familias terratenientes y cafetaleras: Lucas García, Beltranena, Dieseldorff y Saper, entre otras (Solano, febrero de 2012).

Esto puso de manifiesto los verdaderos objetivos de los programas de colonización: contrariamente a lo anunciado (adjudicar tierras a pequeños colonos para aliviar la presión campesina del Altiplano y la Costa Sur), lo que se buscaba en esos años era crear las condiciones materiales necesarias

para fomentar la ganadería y la explotación de maderas preciosas que se exportarían a Estados Unidos. Así lo confirma el estudio de la empresa Louis Berger Group Inc., que afirmaba que los organismos financieros internacionales que impulsaban los programas de colonización también podían estar interesados en el proyecto de construcción de carreteras en el Petén para mostrar la viabilidad del proyecto financiado por la USAID.

En este contexto, el gobierno de Peralta Azurdia aprueba el Decreto-Ley 354, que ordena intensificar la colonización y el aprovechamiento racional de las tierras del departamento del Petén y de todas las demás que constituyan la cuenca del Usumacinta y sus afluentes (Decreto-Ley núm. 354/1965). Con el argumento de que era urgente prever la situación del consumo futuro de alimentos en Guatemala y amparándose en el Decreto 1286, que había declarado la urgencia nacional del desarrollo económico del Petén, así como de su colonización, la administración de Peralta Azurdia dictó una ley que completó el territorio esbozado originalmente para la franja transversal de la Zona Norte, al programar la colonización de la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes.

## 2) Las tierras vírgenes del Petén

Es difícil creer que Peralta Azurdia pensara que la colonización de las tierras vírgenes del norte del país solucionaría el problema agrario. Como director de la Dirección General de Asuntos Agrarios y ministro de Agricultura de Ydígoras, debió ser consciente de que, además del alto coste de un proyecto de esa naturaleza, la baja calidad de las tierras boscosas del Petén suponía otra gran limitación. Sin embargo, los planes contrarrevolucionarios estaban trazados y sería él, como jefe del Gobierno de la República, quien los llevaría a cabo a través del FYDEP.

Ahora bien, si Peralta Azurdia era consciente de estos inconvenientes, ¿por qué se aventuró a ejecutar los programas de colonización? ¿Qué pretendía al impulsarlos? ¿Por qué llevó a familias campesinas a zonas destinadas a la agricultura minifundista sabiendo que las tierras que les iban a adjudicar no eran aptas para la agricultura? ¿Qué se buscaba realmente con esos proyectos? La decisión de Peralta Azurdia de ejecutar los programas de colonización está relacionada con el hecho de que la cancelación de la reforma agraria de Árbenz y la fuerte presión campesina por la tierra obligaban a los gobiernos contrarrevolucionarios a cumplir su promesa de llevar a cabo una reforma agraria que no afectara a los intereses de los terratenientes. Sin embargo, los programas de colonización del Petén estaban lejos de cumplir lo que afirmaba el gobierno.

Así, más que buscar una solución al problema de los campesinos sin tierra, el FYDEP se esforzó durante esos años en canalizar el flujo de migrantes llegados principalmente de las zonas agrarias de la costa sur hacia las zonas destinadas a la agricultura minifundista y por separarlos de las zonas reservadas para la entrega de grandes fincas a una nueva clase de terratenientes reclutada especialmente entre militares. De modo que, cuando el Estado instalaba a pequeños colonos en las zonas de colonización, perseguía un doble objetivo: por un lado, colonizar esas regiones significaba poblar las zonas fronterizas con México y Belice para prevenir posibles conflictos territoriales; por otro, que los pequeños colonos desmontaran las tierras vírgenes del Petén equivalía a facilitar la instalación ulterior de grandes terratenientes en esas mismas tierras, proveyéndoles de manera anticipada de la mano de obra necesaria (Le Bot, 1977).

Posteriormente, durante el gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), el programa agrario se basó en un plan de colonización más ambicioso que anunciaba la redistribución de tierras a los campesinos. Entre otras leyes, en 1969 su gobierno emitió el Decreto 45-69, por el que se regulaba la adjudicación y tenencia de tierras nacionales en el Petén

(Decreto núm. 45-69/1969). Sin embargo, al permitir que las asignaciones de tierra a personas individuales pudieran alcanzar hasta mil hectáreas, se facilitaba el acceso a la tierra para la colonización a precios muy bajos.

Los beneficiarios de esta medida, que en realidad legalizaba y consolidaba la gran propiedad dentro del programa de colonización de tierras vírgenes del Petén, no fueron los campesinos, como se había anunciado. Los altos funcionarios del FYDEP, que ya habían pensado reproducir en esta región el sistema latifundio/minifundio existente en otras regiones del país (Sandoval, 1992), estaban convencidos de que los campesinos indígenas sin tierra no eran en ningún caso «el contingente humano que necesitaba El Petén para progresar» (Le Bot, 1977, p. 146).

Un siglo antes, los liberales, empujados por su deseo de consolidar su posición económica en la sociedad, habían comprendido la necesidad de poner en circulación lo que consideraban un «valor muerto» (Murga Armas, octubre-diciembre de 2008). Para ello, no dudaron en eliminar todos los obstáculos jurídicos que impedían el libre acceso a la propiedad individual de las tierras de las comunidades indígenas y ociosas. Con la Ley de Adjudicación del Petén quedó demostrado que el objetivo de los gobiernos militares de turno era realizar la última gran repartición de las tierras aún libres del país.

### 3) La colonización de la zona de Ixcán

Un estudio de las colonizaciones en las tierras bajas del norte del país estaría incompleto si no se analiza lo sucedido en la zona de Ixcán, donde misioneros extranjeros de la orden Maryknoll financiaron y organizaron un proyecto autónomo que abarcó las tierras bajas del norte de Huehuetenango (municipio de Santa Cruz Barillas) y el Quiché (municipios de Chajul y Uspantán), basado en los flujos migratorios espontáneos provenientes de varios departamentos.



Ciertamente, la orden Maryknoll llegó a Guatemala en 1943. Tras adquirir una amplia experiencia trabajando con la población rural china, decidieron establecerse en una región aislada donde pudieran desarrollar formas autónomas de acción fuera del control de la jerarquía central (Kelly, 1980, citado en García-Ruiz, 1995). Esta elección llevó a los misioneros a establecerse en el departamento de Huehuetenango, en el noroeste de la República, donde pudieron observar de cerca el desarrollo de los principales acontecimientos políticos y sociales a nivel nacional y local, como la reforma agraria, la contrarreforma y los flujos migratorios. Motivados por estos acontecimientos e impulsados por el deseo de organizar los flujos migratorios y las colonizaciones que hasta entonces se venían desarrollando de manera dispersa, a partir de 1966 impulsaron un frente de colonización en la zona de Ixcán.

Los misioneros extranjeros tenían el proyecto de poner en pie un sistema de organización cooperativista que conjugaba la fe religiosa, la igualdad y el desarrollo socioeconómico (Le Bot, 1995). Para ello, construyeron una infraestructura desarrollada (escuelas, iglesias, dispensarios, etc.) y crearon una red de cooperativas que permitían el intercambio comercial entre las colonias. Así, el aislamiento en pleno corazón de la selva tropical no se traducían en un repliegue hacia la autarquía, ya que el modelo propuesto por los misioneros se basaba en una lógica económica que permitía a los pequeños colonos satisfacer sus necesidades vitales para la producción de víveres (maíz, frijol colorado, cría de animales domésticos, etc.), pero también buscaba producir ciertos cultivos tropicales (café, frutas, yuca, cardamomo y arroz) que podrían comercializarse en otras regiones del país e, incluso, en el extranjero.

En cuanto al funcionamiento y la toma de decisiones en el seno de las colonias, el proyecto de los Maryknoll preveía la creación de comités cuyos miembros y responsables serían elegidos democráticamente. Ese deseo de igualdad también se materializaba en la distribución de tierras.

En el grupo de cooperativas de Ixcán Grande, 400 familias compartían el usufructo de 8000 hectáreas (17,5 hectáreas por parcela), para las cuales habían obtenido un título colectivo en 1974 tras largas gestiones ante el INTA.

Los primeros campesinos que migraron hacia las tierras bajas del Ixcán eran originarios de las comunidades mam de San Ildelfonso Ixtahuacán y Todos Santos Cuchumatán, situadas ambas en el departamento de Huehuetenango. Luego, el círculo se amplió para incluir también a los minifundistas y pequeños campesinos sin tierra de los departamentos vecinos situados en el altiplano (principalmente de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Quetzaltenango). Aunque de orígenes geográficos diferentes, todos los campesinos que participaron en ese movimiento migratorio tenían razones comunes para partir en busca de nuevas tierras: se trataba de minifundistas o campesinos sin tierra expulsados de su comunidad a causa del crecimiento demográfico, el fraccionamiento de las parcelas, la ineficiencia de la política agraria puesta en marcha por el Estado y, evidentemente, por los efectos de la violencia política y social que tenía lugar en todo el país.

Gracias al voluntariado, la selección y el esfuerzo de cada uno de sus miembros, la migración y la colonización alcanzaban objetivos impensables para la población más pobre de sus comunidades de origen. Así, la diócesis de Huehuetenango les brindó su apoyo financiero y algunos misioneros, entre los que se encontraban el norteamericano William Woods, de la orden Maryknoll, y el padre español Luis Gurriarán, de la Congregación del Sagrado Corazón de Jesús establecido en la diócesis del Quiché, se encargaron de organizar los proyectos (Le Bot, 1995).

Para aliviar los flujos migratorios cada vez más numerosos de campesinos sin tierra del altiplano occidental y de otras regiones del país, la administración de Méndez Montenegro, con la asistencia técnica y financiera

de la USAID y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboró un modelo de desarrollo capitalista para las regiones minifundistas del altiplano que sería ejecutado por el siguiente gobierno. Su estudio es importante, porque en el contexto de las migraciones espontáneas cada vez más numerosas hacia las tierras vírgenes del norte del país, dicho modelo se consideró una forma de solucionar en el propio lugar los problemas económicos de las poblaciones minifundistas y de evitar que los flujos migratorios espontáneos se desbordaran.

4) Una experiencia de desarrollo capitalista en las regiones minifundistas del altiplano occidental

Como se ha visto anteriormente, a partir de los años sesenta, la influencia de las agencias internacionales de desarrollo sobre los gobiernos contrarreformistas en materia de política agraria aumentó considerablemente. De hecho, pocos años antes de la elección de Carlos Arana Osorio, el gobierno de Méndez Montenegro elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Rural 1971-1975 con la asistencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo.

La directriz principal del Plan 1971-1975 en relación con la distribución de tierras era siempre la Ley de Transformación Agraria, que, como se ha dicho, establecía la colonización de la Franja Transversal del Norte como objetivo principal (Murga Armas, octubre-diciembre de 2014). No obstante, esta ley tenía un defecto. Aunque cuestionaba las tierras no cultivadas de las propiedades privadas, no establecía un mecanismo real de expropiación que garantizara que dichas tierras podían ser recuperadas por el Estado para redistribuirse a los campesinos (Le Bot, 1977).

Con el propósito de atenuar esta perversión, el Plan 1971-1975 propuso algunas modificaciones a la ley en forma de procedimientos para la expropiación de tierras ociosas o para la aplicación efectiva del impuesto

territorial. Según la USAID, la legislación establecía «un marco que permite obtener fondos de las zonas rurales pobres, pero que dificulta el cobro del impuesto a la tierra ociosa entre la élite terrateniente» (Hough et al., 1982, citado en Le Bot, 1995).

Los funcionarios responsables del nuevo programa de desarrollo rural —elaborado sobre la base de las experiencias de programas agrarios precedentes— revisaron el contenido del Plan 1971-1975 y no se opusieron a los aspectos técnicos y financieros del proyecto. Sin embargo, rechazaron las medidas de expropiación de tierras ociosas, ya que iban en contra de los intereses de los terratenientes (Le Bot, 1995). Por tanto, el Plan 1971-1975 se limitó a aplicar las medidas que describiremos a continuación.

a) Plan Nacional de Desarrollo Rural

Además de los aspectos relacionados con la asistencia técnica, el apoyo crediticio y los proyectos de irrigación, el Plan 1971-1975 establecía cuotas de producción para los campesinos que podían beneficiarse de los proyectos, ofrecía asistencia para la comercialización e introducía un plan de diversificación agrícola que promovía el crecimiento vertical de las producciones de frutas, legumbres y flores entre los pequeños y medianos agricultores (Le Bot, 1977).

Así, ampliamente financiado por la AID y el BID, el plan preveía destinar importantes recursos a la asistencia técnica y a la ayuda al crédito, tanto para la producción como para la comercialización. Añadamos que se crearon instituciones especiales como el Banco Nacional de Desarrollo Agrario (BANDESA) para apoyar la ejecución del programa y que el desarrollo de este proyecto permitió la creación de nuevas cooperativas y diversos centros de formación e información agrícola en el altiplano, donde técnicos especializados se encargaron de poner en marcha programas de asistencia a la productividad agrícola.

Aunque los objetivos eran diversos, el plan buscaba aumentar los ingresos de los pequeños productores, mejorar la dieta alimenticia de la población y dejar de importar alimentos básicos a partir de 1975. Pero los objetivos del plan chocaron rápidamente con la realidad. En 1974, las estadísticas de las importaciones agrícolas mostraron que la producción catastrófica de productos básicos había hecho necesaria la importación de maíz, frijol y arroz en cantidades superiores a las de años anteriores (Le Bot, 1977).

Más que implementar una política de redistribución de tierras que pudiera mejorar las condiciones de vida de los campesinos, el Plan 1971-1975 intentó implantar un modelo de desarrollo capitalista en las regiones minifundistas del altiplano. Para ello, además de los objetivos ya mencionados (creación de cooperativas, diversificación de la agricultura para promover el mercado interno y de exportación, etc.), la política de la USAID se proponía ayudar a la concentración de parcelas minifundistas para mejorar las condiciones de producción y comercialización, e insertarlas en un sistema de economía de mercado. La idea era crear una red de pequeñas explotaciones agrícolas modernas cuya producción aumentara los ingresos familiares y, por ende, el nivel de vida de la población.

Ahora bien, el Plan 1971-1975 aclaró un problema crucial: la pauperización creciente de las pequeñas explotaciones del altiplano occidental se debe más a causas estructurales que oprimen a los campesinos que a la ausencia de esfuerzos para modernizar la agricultura tradicional y aumentar su productividad. Si bien es cierto que el Plan 1971-1975 podía mejorar en cierta medida las condiciones económicas de un sector reducido de pequeños y medianos agricultores, la mayoría del campesinado, es decir, los propietarios de parcelas minifundistas y los campesinos sin tierra, continuaron excluidos de los beneficios de ese tipo de proyectos.

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

#### 5) Extensión de la Franja Transversal del Norte

Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicado en 1970, ofrece una visión de la época. En él se cuenta que el INTA contaba en esos años con un vasto plan de colonización de toda la franja de tierras baldías ubicada al sur del Petén, que iba desde Livingston, en el este (costa atlántica), hasta el río Ixcán Grande en el oeste, por un total de aproximadamente 900 mil hectáreas, de las cuales se calcula que unas 400 mil eran colonizables (OIT, 1970).

Este importante informe también se refiere a la división en sectores de la Franja Transversal del Norte y proporciona las estimaciones que el INTA realizaba en aquel entonces sobre el alcance de la colonización. De hecho, en él se afirma que la franja se ha dividido en cinco zonas de operación que se extienden de este a oeste: Livingston, Modesto Méndez, Sebol, Lachúa e Ixcán, y se calcula que podrán asentarse en ellas unas 20 mil familias de colonos, a las que se asignará una extensión mínima de 20 hectáreas, según el artículo 75 del decreto 1551. Además, indica que se prevé un periodo de diez años para completar el proyecto.

Para entonces, la OIT afirmaba que la planificación de este programa se encontraba todavía en una fase preliminar, pero se preveía una colonización casi totalmente dirigida, con un coste de entre 4000 y 5000 dólares por familia asentada, la instalación de núcleos poblados cada 100 familias, de centros urbanos cada 10 núcleos poblados, la construcción de caminos de acceso e internos, la realización de cultivos de subsistencia y de mercado, y la cría de ganado de carne.

Los programas de colonización eran ambiciosos: unas 20 mil familias de colonos podrían asentarse en aproximadamente un millón de hectáreas disponibles en el departamento del Petén y en 500 mil hectáreas adicionales de tierras ociosas de propiedad privada en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango. De hecho, esta cantidad total de 1 millón 500 mil hectáreas era prácticamente el patrimonio territorial de Guatemala para poner en marcha proyectos de colonización de diferentes tipos según las características de cada zona. Sin embargo, aunque la OIT se basaba en datos oficiales, no descartaba la posibilidad de que el patrimonio territorial de Guatemala pudiera aumentar en el futuro con la construcción de nuevas carreteras y la apertura de nuevas zonas.

Consciente de que la colonización de tierras nuevas y despobladas era una necesidad ineludible para Guatemala, la OIT recomendó la elaboración y promulgación rápida de una ley nacional de colonización que sustituyera los capítulos III, IV y VII de los decretos legislativos 1551 y 45-69. Según la OIT, esta ley debería tener jurisdicción efectiva sobre todo el territorio de la República y sobre todos los organismos, públicos y privados, que se ocuparan directa o indirectamente de la colonización.

En ese contexto, el gobierno de Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974) aprobó el Decreto 60-70 sobre el establecimiento de Zonas de Desarrollo Agrario, que amplió el territorio de la Franja Transversal del Norte. Ahora bien, dicho decreto también favorecerá la constitución de nuevos latifundios.

#### a) Implicaciones del Decreto 60-70

Con el fin de implementar las disposiciones de la Ley de Transformación Agraria y el Decreto-Ley 354, que ordena intensificar la colonización de las tierras del Petén y de la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes, el gobierno de Carlos Arana Osorio inició su mandato

con el Decreto 60-70, que declaró de «interés público y de urgencia nacional» el establecimiento de Zonas de Desarrollo Agrario en varios municipios de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal (Decreto 60-70/1970). De este modo, el gobierno militar extiende el territorio de la Franja Transversal del Norte hacia la frontera de Guatemala con México, en el noroeste de Huehuetenango, y hacia la frontera con Honduras, al este del departamento de Izabal.

Así, el Decreto 60-70 provocó un aumento de las colonizaciones en las zonas de Ixcán, Lachúa y Sebol, donde el INTA trabajó hasta 1980 para establecer Zonas de Desarrollo Agrario y llevar a cabo sus programas. Sin embargo, la legalización a favor de la Nación de los terrenos baldíos, tierras ociosas e inmuebles titulados supletoriamente que formaran parte de baldíos o terrenos nacionales, prevista en ese decreto para destinarlos a la realización de los programas de desarrollo agrario, tuvo consecuencias inesperadas. En lugar de adjudicar las tierras recuperadas a los campesinos y pequeños y medianos agricultores, como establecía el Decreto 60-70 en alusión al artículo 126 de la Constitución de la República, las administraciones de Arana Osorio y Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978) entregaron grandes propiedades a oficiales del ejército, políticos y empresarios afines al gobierno.

De la misma forma que se hizo en Petén, donde el FYDEP distribuyó fincas ganaderas de más de 450 hectáreas a empresarios y profesionales de Guatemala y Cobán, políticos y militares de diferentes regiones y ganaderos medianos del oriente del país (especialmente de Chiquimula, Jutiapa y Jalapa), el INTA lo haría en la Franja Transversal del Norte, principalmente en Alta Verapaz e Izabal. En estos departamentos, generales cercanos a Arana Osorio, como Otto Spiegler Noriega, Fausto David Rubio Coronado, Kjell Eugenio Laugerud García, su hermano Hans, y el futuro presidente Fernando Romeo Lucas García (1978-1982), se hicieron con enormes extensiones de tierra amparados en la prepotencia y corrupción de los gobiernos militares de turno.

Por otra parte, la escalada de la guerra interna en la región provocó el fin de las colonizaciones y la eliminación de las zonas ya colonizadas.

#### 6) Fin de las colonizaciones

Richard Hough, junto con otros especialistas estadounidenses contratados por la USAID para evaluar el impacto de la contrarreforma agraria, aporta datos interesantes sobre el último proyecto de colonización impulsado por el Gobierno de Guatemala y la USAID en la Franja Transversal del Norte a principios de los años ochenta (Hough et al., 1982, citado en Le Bot, 1995).

Según los expertos estadounidenses, el proyecto se inspiraba en dos ejemplos precedentes en los que los colonos habían empezado por adaptar sus prácticas agrícolas a las diferentes condiciones agronómicas de las Tierras Altas del Norte. Para lograr sus objetivos, el proyecto contaba con 7,3 millones de dólares para el asentamiento de 5000 familias en 50,000 hectáreas de tierras de dominio público durante un período de cinco años, e incluía el desarrollo de infraestructuras, apoyo social y técnico, y el establecimiento de cooperativas de usos múltiples.

El proyecto se puso en marcha. Sin embargo, se produjeron numerosos retrasos y problemas durante su implementación y pronto quedó claro que el estudio agronómico y las recomendaciones de acompañamiento no eran satisfactorios. Por ello, se aumentó el tamaño de las parcelas para que las familias pudieran sostenerse a sí mismas en una extensión adecuada, aunque muchas zonas de colonización eran pantanosas. No obstante, en agosto de 1982, poco tiempo después de cumplir un año de operaciones y justo cuando aumentaba la violencia en la zona, se detuvo la iniciativa de colonización que para entonces había asentado a cerca de dos mil familias.

Por otra parte, las instituciones gubernamentales responsables no proporcionaron el apoyo adecuado en las áreas de educación, salud, agricultura e infraestructura, y la asistencia técnica de Estados Unidos fue muy limitada, especialmente en investigación agronómica adaptativa de los cultivos tropicales. En fin, fueron muchos los factores que contribuyeron a que los resultados de este proyecto fueran deficientes. Pero el nivel de violencia que conmovió la zona de diciembre de 1981 a marzo de 1982 fue determinante. De hecho, después de que las autoridades militares ordenaran suspender las actividades en febrero de 1982, alrededor de 400 familias de dos pueblos evacuados abandonaron la zona del proyecto.

Otro pueblo, llamado Trinitaria, fue «quemado hasta los cimientos» por soldados que irrumpieron en las zonas de colonización en busca de los insurgentes del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) que operaban en la zona desde su formación en 1975 (Hough et al., 1982, citado en Le Bot, 1995). Así, la estrategia de «tierra arrasada» implementada por el ejército entre 1981 y 1983 en las regiones sospechosas de apoyar a la guerrilla destruyó 440 aldeas y caseríos, dejando un saldo de 35 mil muertos y casi todas las zonas de colonización devastadas (CEH, febrero de 1999).

Pocos años después, basándose en la idea de desarrollar un mercado libre de tierras propuesta en 1982 por el equipo de expertos estadounidenses, y como complemento del nuevo enfoque de política agraria experimentado por la administración de Óscar Humberto Mejía Víctores (1983-1986), que consistió en transformar los patrimonios agrarios colectivos heredados de la Ley de Transformación Agraria en empresas campesinas, la administración de Vinicio Cerezo Arévalo impulsó la creación de nuevos mecanismos de acceso a la tierra basados en un sistema de compraventa.

### **3. Origen del mercado libre de tierras**

En la línea de sus antecesores, el gobierno de Cerezo había excluido claramente cualquier medida radical relacionada con la propiedad de la tierra de su programa de gobierno. En cambio, había preferido poner en práctica un conjunto de medidas paliativas que no cuestionaran la estructura agraria y que le permitieran presentar un programa de desarrollo rural que incluyera subvenciones a los pequeños campesinos para la compra de fertilizantes, la creación de empleos estacionales en el campo y proyectos de miniriego, así como la continuidad de los programas del INTA.

Sin embargo, tras la movilización campesina de la costa sur de 1986, que movilizó a aproximadamente 16,000 campesinos en una manifestación frente al Palacio Nacional, y las presiones ejercidas por los campesinos que buscaban obtener la ayuda del Estado para comprar algunas propiedades inexploradas (Cambranes, 1992), la administración de Cerezo, con el respaldo financiero y político de la USAID, promovió el desarrollo de un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos que, en teoría, permitirían a los campesinos sin tierras acceder a ellas.

Para los organismos internacionales que ya habían experimentado los programas de colonización y constatado los débiles resultados obtenidos debido a la avaricia de militares, empresarios, terratenientes, burócratas y profesionales afines al gobierno que habían acaparado las tierras que se iban a colonizar, la instauración de un mercado libre de tierras era una solución menos costosa y más práctica que los programas puestos en marcha en la Franja Transversal del Norte y en el Petén. No faltarían propietarios dispuestos a vender sus propiedades inexploradas y, si las cosas salían como se había previsto, el problema radicaría más bien en la financiación del crédito y del capital técnico necesario para que los campesinos las explotaran (Le Bot, 1995).

Para implementar el programa, la administración de Cerezo creó la Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA), que, bajo la dirección del ministro de Agricultura, se encargaría de definir y planificar la política agraria nacional. Así fue como la política de Conatierra se articuló en torno a cuatro acciones importantes: 1) compraventa en el mercado libre; 2) adquisición de activos bancarios; 3) expropiación de tierras ociosas tras agotar todas las vías que fomentaran la producción, y 4) cobro de un impuesto sobre las tierras inexploradas.

Ahora bien, con el renacimiento de las organizaciones campesinas y obreras que habían sido abatidas por la represión y el aumento de la presión campesina a través de la invasión de fincas, la posibilidad de una reforma agraria se vuelve inminente para los grandes terratenientes organizados en la Unión Nacional de Agroexportadores (UNAGRO), que no tardarían en reaccionar. En respuesta, denunciaron al líder del movimiento, el padre Andrés Girón, ante el Ministerio Público, presionaron a los sectores más conservadores del Gobierno y amenazaron con organizar grupos armados para defender la propiedad privada.

Por su parte, a principios de 1988, la Iglesia católica guatemalteca adoptó una posición controvertida sobre la cuestión agraria tras el apoyo solicitado por el Movimiento Pro Tierra a los obispos. De hecho, en la carta pastoral *El clamor por la tierra*, la Iglesia no solo se posiciona a favor de los campesinos necesitados. También analiza la situación de injusticia social que prevalece en Guatemala y concluye que «el grave problema de la tenencia de la tierra se encuentra en la base de la situación de injusticia» (Episcopado Guatemalteco, 1988).

Así, la jerarquía católica guatemalteca plantea un cambio de estructuras sociales basado en una «distribución equitativa de la tierra», que comenzaría por las propiedades estatales y «las propiedades

insuficientemente cultivadas, a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer». Además, la carta pastoral repasa los avatares de la Iglesia guatemalteca desde la época en que la jerarquía católica lleva a cabo la cruzada anticomunista contra el gobierno de Árbenz hasta el momento en que se pone al lado del pueblo en la construcción de la democracia (Murga Armas, 2005). 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. Así, para la Asociación de Amigos del País (Toriello Nájera, 10 de febrero de 1989), un grupo conservador cuyos orígenes se remontan a la época colonial, el reparto de tierras solo servirá para multiplicar el minifundio sin mejorar ni la productividad ni las condiciones de vida de los campesinos.

Según la Asociación de Amigos del País, lo que los campesinos reclaman es una vida mejor y la tierra es solo un medio para conseguirla. Ahora bien, la idea de que todos tuvieran acceso a una parcela de tierra es una utopía desastrosa: si toda la tierra agrícola se distribuyera por igual, cada campesino recibiría una parcela de unas tres hectáreas y media, y si el igualitarismo se aplicara a todos los guatemaltecos, cada uno recibiría solo media hectárea (Toriello Nájera, 10 de febrero de 1989).

La publicación del Clamor por una vida mejor de la Asociación de Amigos del País en abril de 1988, tras el intento de golpe de Estado ocurrido en marzo del mismo año, permitió definir claramente las posiciones de cada uno: la actitud reaccionaria de la oligarquía frente a la posición reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana, de la Iglesia católica y de la USAID, que, en cierto modo, apoyaba las reivindicaciones del Movimiento Pro-Tierra (Le Bot, 1995).

A partir de entonces, la administración de Vinicio Cerezo Arévalo apoya a la Unagro y descarta definitivamente cualquier proyecto relacionado

con la reforma agraria. En consecuencia, el programa de Conatierra se archivó y el INTA se limitó a seguir otorgando pequeñas parcelas.

#### 1) Programas de acceso a la tierra

La actitud reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana y de la USAID, al menos entre 1986 y 1988, permitió elaborar nuevos programas de acceso a la tierra. Así, paralelamente a los programas del INTA heredados de las administraciones precedentes, el Estado puso en práctica, a través de Conatierra, un programa de compraventa de tierras cuyo objetivo principal era adquirir terrenos inexplorados en el mercado de tierras y venderlos a grupos o comunidades campesinas formadas principalmente por personas procedentes de organizaciones pro tierra.

Organizados en cooperativas o empresas campesinas asociativas, los campesinos adquirieron un estatuto legal que les otorgó «un alto nivel de autonomía con respecto al INTA» (Pedroni, 1992, p. 87). Así, la propiedad de la tierra era colectiva (hasta que se hubiera reembolsado por completo la deuda contraída en el momento de la compra) y se entendía que el trabajo en la finca también debía ser colectivo. No obstante, cada familia poseía en propiedad una pequeña parcela destinada a sus necesidades domésticas.

Sin embargo, en esos minifundios organizados en empresas campesinas asociativas (Pedroni, 1992), la producción estaba dirigida a garantizar la seguridad alimentaria. Se daba preferencia al cultivo de maíz y frijol colorado, pero también se encontraban cultivos anuales como el ajonjolí, el plátano y el café, que se podían comercializar en los mercados regionales o nacionales. Como el INTA solo concedía crédito sin interés para la compra de tierra, los beneficiarios que poseían cultivos permanentes debían recurrir a Bandesa para obtener el préstamo que les permitiera poner en valor su parcela. Ahora bien, Bandesa no concedía préstamos a largo plazo (más de un año) ni para inversiones en infraestructura. Además, los campesinos que

deseaban desarrollar cultivos anuales a menudo estaban obligados a trabajar fuera de la finca (o recurrir a los usureros) para cubrir los gastos de cultivo y pagar su deuda a Bandesa.

Lo mismo sucedía con la comercialización de la producción. El «alto nivel de autonomía» de las cooperativas o empresas campesinas encontraba rápidamente sus límites (incluso cuando la mayoría de las decisiones, como el importe del crédito y la comercialización de la producción, se tomaran en asamblea) porque las posibilidades de acción de los campesinos de las Empresas Campesinas Asociativas eran limitadas: las necesidades de crédito de los beneficiarios chocaban con la indiferencia del INTA y de Bandesa.

Presentada como una alternativa no gubernamental a los programas estatales, la compraventa de tierras de la Fundación del Centavo (FUNDACEN) despertó grandes expectativas en el medio rural guatemalteco. Este programa, financiado directamente por la USAID, pretendía desarrollar un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos para que los campesinos sin tierras pudieran acceder a ellas. En este programa, los beneficiarios eran seleccionados después de un largo proceso cuyo objetivo era verificar sus necesidades reales de tierras. El pago de la deuda se realizaba con un adelanto del 10% del valor de la propiedad y en doce mensualidades (se desconoce la tasa de interés). La parcela se cedía de forma individual, pero Fundacen se reservaba el derecho de comprarla en primera opción una vez se hubiera entregado la escritura al beneficiario tras el pago completo de la deuda.

El programa de Fundacen concedía financiación para la compra de tierras, así como créditos para proyectos productivos (factores de producción, fuerza de trabajo), con la condición de que los cultivos escogidos correspondieran con los determinados por el programa. También comprendía asistencia técnica y administrativa, programas de vivienda, agua potable

y educación. Los trabajos de construcción de caminos, preparación de semilleros, movilización de los factores de producción, etc., debían realizarse en común, aunque Fundacen no fomentaba la organización legal de las fincas.

Si deseaban obtener la personalidad jurídica de su comunidad, eran ellos mismos quienes debían gestionar el proceso. Ahora bien, a menudo se trataba de campesinos que nunca habían participado en organizaciones pro tierra, que no tenían educación formal o que la tenían muy limitada, y que, por lo general, carecían de información sobre los trámites que debían seguir. Además, aunque todas las fincas estuvieran dirigidas por una asamblea, esta tenía funciones muy limitadas, ya que, la mayoría de las veces, era Fundacen quien tomaba las decisiones.

Con este programa, Fundacen pretendía estimular el nacimiento de pequeños productores eficientes que, con el mínimo apoyo institucional, pudieran ascender de una condición de extrema pobreza a una situación de relativo bienestar (Pedroni, 1992). Para ello, la fundación promovía la producción de cultivos de exportación (café, cacao, mango, hortalizas y piñas) en parcelas de hasta tres hectáreas (cuatro manzanas). El programa especificaba que los tres cuartos de la parcela debían dedicarse a los cultivos de exportación y el resto a los cultivos de alimentos (maíz, frijol colorado).

No obstante, los beneficiarios de Fundacen que habían recibido una parcela estaban inmersos en un estado de inseguridad permanente respecto a la propiedad de la tierra, ya que la política de la fundación consistía en ceder parcelas de manera individual, pero sin otorgar títulos de propiedad. En caso de expulsión, la asamblea que dirigía la comunidad no era competente para intervenir en favor de los campesinos y estos no tenían acceso a los recursos legales que les permitieran defenderse. Además, Fundacen no garantizaba la compensación de las pequeñas inversiones realizadas por los campesinos en sus parcelas o viviendas, ni tampoco las inversiones



realizadas para el desarrollo comunitario. Por tanto, los campesinos no mostraban ningún interés por los proyectos colectivos.

En resumen, dos instituciones, una gubernamental y otra no gubernamental, fueron las encargadas de poner en marcha un nuevo mecanismo para que los campesinos sin tierra pudieran acceder a ella. Así, el sistema de compraventa que inspiró a esos dos programas se llevó a cabo según estrategias institucionales diferentes, lo que dio lugar a dos modelos distintos. El del INTA, que privilegiaba la propiedad colectiva de la tierra y la organización autogestionaria de los beneficiarios, estaba orientado a la producción de cultivos anuales que permitían obtener un beneficio mínimo pero inmediato. De hecho, el objetivo de este programa gubernamental era garantizar la seguridad alimentaria de la población. El programa de Fundacen, en cambio, privilegiaba una gestión paternalista que limitaba considerablemente el ámbito de actuación y decisión de los beneficiarios, y tenía un objetivo un poco más ambicioso: crear microexplotaciones viables que produjeran principalmente cultivos de exportación.

En lo referente al impacto que esos dos programas pudieron haber tenido sobre la población rural, se sabe que, entre 1986 y 1988, el INTA cedió 16 fincas de una superficie total de 15,854 hectáreas a 4748 familias, lo que corresponde a menos de 3,5 hectáreas por familia. En el caso de Fundacen, entre 1984 —año de creación de la fundación— y 1990, se adquirieron 28 fincas y se redistribuyó el 40% de su superficie total. Aunque no se dispone de datos numéricos sobre el tamaño de las fincas, lo que dificulta la estimación del número total de familias beneficiarias, el impacto de estos programas en la estructura agraria puede evaluarse al comparar las cifras mencionadas anteriormente con las obtenidas en los dieciocho meses de la reforma agraria de Árbenz: 883,615 hectáreas repartidas entre aproximadamente 100,000 familias campesinas (Le Bot, 1995).

Ahora bien, las negociaciones por la paz que finalizarán el conflicto armado interno el 29 de diciembre de 1996, y en particular el contenido del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, supondrán una importante evolución en lo que respecta a la posesión y explotación de la tierra y los recursos naturales.

#### **4. Últimas evoluciones y nuevas cuestiones relacionadas con la tierra**

Tras treinta y seis años de enfrentamiento armado entre el ejército y las guerrillas, se inicia un complejo proceso de negociaciones por la paz que culmina con la firma de varios acuerdos en los que el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) abordan el espinoso problema de la tierra (Murga Armas, abril-junio de 2007). El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (1994), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (1996) sentaron efectivamente las bases para abordar el problema agrario.

Se trataba, en realidad, de un hecho insólito. Desde la cancelación de la reforma agraria de Árbenz en 1954, ningún gobierno militar o civil había abordado la cuestión de forma tan clara: era necesario transformar la situación de injusticia en el campo para asegurar el desarrollo nacional. Pero la existencia de una agenda agraria marcada por las ideas de los organismos financieros internacionales, la falta de interés de los gobiernos de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000), Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004) y Óscar Berger Perdomo (2004-2008), el peso político del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y la debilidad de una izquierda fragmentada fueron, entre otros factores, los que hicieron posible la consolidación en Guatemala del modelo económico y

político neoliberal bajo el manto de los acuerdos de paz. Diez años después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (1996), cabe preguntarse cuál ha sido la trascendencia de los programas y proyectos incluidos en dicho acuerdo en la sociedad rural guatemalteca.

#### 1) Programas y proyectos de los Acuerdos de Paz

Son tres los acuerdos de paz que abordan directa o indirectamente el tema agrario, y son muchos los planes y proyectos que pretenden dar una solución consensuada a la situación en el campo. Con el propósito de ofrecer una idea más o menos precisa de lo que los acuerdos buscan en esencia y de crear un punto de referencia para el análisis posterior de sus concreciones y límites, a continuación se presentan sus elementos esenciales.

##### a) Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado

Desde el final del conflicto armado, uno de los problemas más difíciles a los que se enfrentaba el Gobierno guatemalteco era la reinserción de más de 100,000 campesinos que se habían refugiado en las regiones fronterizas de los países vecinos, principalmente en México, y la reinstalación de aproximadamente un millón de personas desplazadas hacia distintos puntos del país.

El problema era de orden legal (numerosas personas no tenían documentos de identificación), pero también tenía implicaciones sociales y económicas: el Estado debía garantizar la seguridad de los «retornados» frente a las agresiones del ejército, ofrecerles infraestructura básica para su instalación (servicios de salud, educación, etc.) y trabajar para que los campesinos recuperasen sus antiguas posesiones.

Para resolver el problema, la administración de Jorge Serrano Elías (1990-1993) determinó, a través de la Comisión Especial de Ayuda a los Refugiados y Desplazados (CEAR) y en coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las condiciones necesarias para el regreso de los campesinos refugiados y creó, en abril de 1992, el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), que preveía, entre otras medidas, financiar la compra de tierras a los campesinos retornados que carecían de ellas.

Desde la perspectiva del Gobierno, tanto CEAR como Fonapaz eran las instituciones responsables de levantar los bloqueos que impedían el regreso de los campesinos. Ahora bien, incluso antes de que el primer grupo de refugiados ingresara en territorio guatemalteco, esas instituciones habían identificado importantes debilidades estructurales para llevar a cabo su misión. En realidad, el problema no se limitaba a la falta de fondos gubernamentales para la adquisición de tierras, sino que también radicaba en las dificultades que encontraban las personas encargadas de localizar las propiedades improductivas que había que comprar.

Dos grandes obstáculos impedían que los campesinos que deseaban volver al país pudiesen recuperar sus parcelas: por un lado, la insuficiencia de fondos gubernamentales para comprar tierras y, por otro, la hostilidad de los terratenientes que se negaban a vender las tierras inexploradas. Ahora bien, el primer obstáculo podía superarse en parte con la contribución económica de la comunidad internacional, pero el segundo dependía fundamentalmente de la voluntad política del Estado para liberar esas tierras. Con ese objetivo se abordó el problema de la tierra en otros acuerdos.

b) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en México, Distrito Federal, el 31 de marzo de 1995, contiene efectivamente ciertas disposiciones relativas a los derechos de propiedad de la tierra. Dos aspectos nos parecen fundamentales: el relativo a la regularización de la posesión de las tierras comunales y el referente a la restitución de dichas tierras y la compensación de derechos.

El inciso F relativo al derecho a la tierra, en efecto, reconoce el derecho a la propiedad o a la posesión (individual o colectiva) y otros «derechos reales» que los pueblos indígenas tienen sobre la tierra que poseen de manera secular. Conscientes de las dificultades que los campesinos debían enfrentar para obtener títulos y registros que legalizaran sus derechos de propiedad, los autores del acuerdo recomiendan «desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, obtención de un título, protección, reivindicación, restitución y compensación de esos derechos».

En lo referente a la «regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas», el Gobierno se compromete a adoptar o promover medidas jurídicas para extender los títulos de propiedad de las tierras comunales, que incluyen la «titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal».

Pero, ¿constituían estos planteamientos una novedad en la historia agraria del país?

Si se comparan esos preceptos con los del Decreto 900 de la Ley de Reforma Agraria del presidente Jacobo Árbenz, se observa que dicho decreto incluía ya preceptos similares a los del Acuerdo sobre Identidad y Derechos

de los Pueblos Indígenas. Pero, ¿en qué se diferencian las disposiciones de este acuerdo en lo referente a las tierras comunales?

El Decreto 900 privilegiaba, ciertamente, el derecho de las comunidades indígenas sobre sus tierras en caso de conflicto o litigio con las municipalidades o particulares y garantizaba, además, que ninguna modificación jurídica podía oponerse a la ley. Aunque no se tiene la certeza de que la Ley de Titulación Supletoria de 1945 sirviera para regularizar la propiedad de las tierras comunales, sí se sabe que la administración de Árbenz la utilizó para regularizar las tierras poseídas a título individual, es decir, para la reposición de títulos legales relativos a las parcelas.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, por su parte, contempla importantes medidas para regular la tenencia de la tierra por parte de las comunidades indígenas:

- 1) Regularizar la situación jurídica de las tierras comunales sin títulos de propiedad;
- 2) Extender títulos de propiedad a las tierras municipales o nacionales utilizadas tradicionalmente como tierras comunales por las comunidades.

En lo referente a la «Restitución de tierras comunales y compensación de derechos» del acuerdo, el Gobierno se compromete a «instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras». En este sentido, el Gobierno propone adoptar tres medidas fundamentales:

- 1) Suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las que hay reclamaciones de derechos por parte de las comunidades indígenas;

- 2) Suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y
- 3) Establecer, cuando los plazos de prescripción hayan vencido, procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para este fin.

Tras esta comparación, se concluye que los preceptos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas no presentan en realidad ninguna novedad jurídica respecto a los del Decreto 900. De hecho, ambos reconocen el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras que poseen y privilegian a las comunidades cuando se trata de litigios con las municipalidades. Entonces, ¿cuál es la diferencia?

La especificidad del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas radica, sin duda, en el hecho de que cuestiona las apropiaciones fraudulentas de tierras llevadas a cabo a partir de 1954 por numerosas personas que se ampararon en la Ley de Titulación Supletoria. De hecho, el acuerdo busca corregir los aspectos perversos de la política agraria de los gobiernos posteriores al golpe de Estado contra el presidente Árbenz. Pero, ¿en qué proporción las tierras agrícolas del país conservan el estatus de tierras comunales? ¿Pueden las disposiciones del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas modificar sustancialmente la estructura de tenencia y uso de la tierra?

Si se tiene en cuenta que las tierras comunales solo representan una parte extremadamente reducida de las tierras agrícolas (menos del 2%) y que la compensación de derechos que establece el acuerdo no afectará realmente a las grandes propiedades que engloban alrededor del 80% de esas tierras, se puede concluir que los mandatos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas no supondrán modificaciones sensibles en la estructura agraria.

En defensa del acuerdo, se podría alegar que prevé también una compensación de tierras para las comunidades desprovistas. Pero, si tenemos en cuenta lo difícil que es encontrar una finca en el mercado y que las mejores tierras están en posesión de un reducido grupo de familias que no desean venderlas a las comunidades, nos preguntamos qué procedimientos legales, políticos y económicos tendría que poner en práctica un gobierno dispuesto a solucionar el problema de la tierra para resarcir efectivamente a las comunidades. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria aborda otros problemas y plantea algunas soluciones. Pero, ¿puede la aplicación de sus preceptos transformar realmente las estructuras económicas y sociales que oprimen al campesinado?

#### c) Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Firmado en México, Distrito Federal, el 6 de mayo de 1996, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria plantea desde el principio que es necesaria una estrategia integral en el área rural que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos. Esta es la idea que, en síntesis, expresa el contenido del acuerdo y que cada uno de los párrafos referentes a la situación agraria y el desarrollo rural busca establecer.

El enunciado más explícito es el que declara sin ambigüedades que la transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra debe tener como objetivo incorporar a la población rural al desarrollo económico, social y político, de modo que la tierra constituya una base de estabilidad económica, un fundamento de bienestar social y una garantía de libertad y dignidad para quienes la trabajan.

Ahora bien, para poner en marcha esa transformación necesaria en el agro guatemalteco, el acuerdo se refiere a los ya firmados sobre derechos humanos, reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, identidad y derechos de los pueblos indígenas, que contienen compromisos que constituyen elementos indispensables de una estrategia global en favor del desarrollo rural. Además, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece una estrategia integral que abarca los múltiples elementos que conforman la estructura agraria, como la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales, los sistemas y mecanismos de crédito, el procesamiento y la comercialización, la legislación agraria y la seguridad jurídica, las relaciones laborales, la asistencia técnica y la capacitación, la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural.

La estrategia plasmada en este acuerdo se centra fundamentalmente en las siguientes cuestiones: 1) participación; 2) acceso a la tierra y recursos productivos; 3) estructura de apoyo; 4) organización productiva de la población rural; 5) marco legal y seguridad jurídica; 6) registro de la propiedad inmueble y catastro; 7) protección laboral; 8) protección ambiental, y 9) recursos. ¿Una revolución democrática en el agro guatemalteco? Tal parece ser el objetivo último del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. En conjunto, y según los temas señalados por la estrategia integral, este acuerdo proyecta lo siguiente:

- 1) Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales (empresas campesinas asociativas, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares) para participar plenamente en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen, así como crear o reforzar las instituciones estatales activas en el desarrollo rural para propiciar la participación. Además, se propone fortalecer y

ampliar la participación de las organizaciones campesinas en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), principal órgano consultivo, coordinador y de participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.

- 2) Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y el uso sostenible de los recursos del territorio. Esto se logrará a través de la creación de un Fondo de Tierras que concentre la potestad de financiar la adquisición de tierras, propicie el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilite el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. Cabe señalar que esta iniciativa prioriza a los campesinos organizados que, por otra parte, garanticen la sostenibilidad económica y ambiental de sus proyectos. El Fondo, según el propio acuerdo, deberá constituirse inicialmente con tierras registradas a nombre de la Nación, tierras nacionales entregadas de forma irregular en zonas de colonización (Franja Transversal del Norte y El Petén) recuperadas por el Gobierno, tierras adquiridas mediante donativos o préstamos, tierras ociosas expropiadas y tierras adquiridas con recursos provenientes de la venta de excesos de tierra que pudieran corresponder al Estado, una vez comparada la medida real con la superficie registrada en el Registro de la Propiedad Inmueble.
- 3) Propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que facilite la adquisición por parte de campesinos desprovistos o minifundistas mediante transacciones a largo plazo con tasas de interés comerciales o menores y con un enganche bajo o sin enganche. Esto conlleva la necesidad de incentivar la emisión de valores hipotecarios garantizados por el Estado, cuyo rendimiento atraiga al mercado privado y a las instituciones financieras.

- 4) Otorgar en concesión 100,000 hectáreas a pequeños y medianos campesinos para la gestión de recursos naturales en áreas de uso múltiple, con el fin de llevar a cabo una gestión forestal, administrar áreas protegidas, fomentar el ecoturismo, proteger fuentes de agua y realizar actividades compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales de dichas áreas.
- 5) Promover y apoyar la participación del sector privado y las organizaciones comunitarias de base en proyectos de gestión y conservación de recursos naturales renovables mediante incentivos, subvenciones o mecanismos de financiación favorables.
- 6) Desarrollar proyectos productivos sostenibles para incrementar la productividad y la transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros en las zonas más pobres del país.
- 7) Impulsar un programa de gestión de recursos naturales renovables que incentive la producción forestal y agroforestal, así como proyectos de artesanía y pequeña y mediana industria que aumenten el valor de los productos del bosque.
- 8) Impulsar oportunidades productivas relacionadas con el procesamiento agroindustrial, la comercialización, los servicios, la artesanía y el turismo, con el fin de generar empleo e ingresos justos.
- 9) Impulsar un programa de desarrollo ecoturístico con la participación activa de las comunidades.
- 10) Constituir una estructura de apoyo que permita a los campesinos acceder cada vez más a facilidades de comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito.
- 11) Apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural fortaleciendo sus diversas formas de organización (empresas campesinas asociativas, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares).

- 12) Apoyar a los minifundistas para que se conviertan en pequeños empresarios agrícolas mediante capacitación, tecnología, crédito y otras ayudas.
- 13) Promover una reforma legal para establecer un marco jurídico seguro, sencillo y accesible sobre la tenencia de la tierra.
- 14) Crear una jurisdicción agraria y ambiental.
- 15) Revisar y adecuar la legislación sobre tierra ociosa para regular su subutilización y uso incompatible con la utilización sostenible de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.
- 16) Proteger las tierras ejidales y municipales.
- 17) Regular la participación de las comunidades para garantizar que sean ellas las que tomen las decisiones relativas a sus tierras.
- 18) Establecer y aplicar procedimientos judiciales o extrajudiciales para solucionar los litigios sobre tierra y otros recursos naturales.
- 19) Regularizar la titulación de las tierras de las comunidades indígenas y de los beneficiarios del INTA que posean legítimamente las tierras otorgadas.
- 20) Poner en marcha una dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos relacionados con la tierra.
- 21) Promover cambios legislativos que permitan establecer un sistema de registro y catastro e iniciar el proceso de recopilación de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral.
- 22) Promover una mayor participación de los trabajadores rurales en los beneficios del sector agrícola y reorientar las relaciones laborales en el campo.
- 23) Articular las políticas de ordenamiento territorial y, en particular, la planificación urbana con la protección ambiental.
- 24) Promover programas de gestión sostenible de los recursos naturales.

- 25) Incrementar los recursos del Estado para financiar la modernización del agro y del desarrollo rural mediante un impuesto territorial, del que estarán exentas las propiedades de pequeña superficie, y un impuesto sobre tierras ociosas, de acuerdo con una escala que fije impuestos más altos para las tierras ociosas y subutilizadas de propiedad particular.

Ese era el propósito de los proyectos propuestos por el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. A partir de su ejecución, en un plazo relativamente corto (entre el 15 de enero de 1997 y finales del año 2000), se esperaba sentar las bases para una transformación del sector agrícola que beneficiase tanto a campesinos como a agroexportadores. Sin embargo, y pese a la precisión con la que se definieron los mecanismos y procedimientos para ejecutar sus preceptos en el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, los acuerdos no llegaron a aplicarse plenamente debido a los límites impuestos por la falta de voluntad política de los gobiernos, la avaricia de la oligarquía y la propia complejidad del fenómeno. Pero, ¿cuál ha sido el impacto de los acuerdos de paz sobre la estructura de tenencia y uso de la tierra y el desarrollo rural?

## 2) Impacto de los Acuerdos de Paz sobre la estructura agraria

Si hacemos una lista de las realizaciones sobre la cuestión agraria del período 1996-2006, necesitaríamos varias páginas para enumerar todos los programas y proyectos gubernamentales implementados para aliviar la situación del campesinado. Eso es precisamente lo que hacía cada año la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y eso es también lo que han hecho en todo momento los gobiernos de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger para justificar su trabajo. Sin embargo, esto carece de sentido si no se evalúa el impacto real de los programas y proyectos sobre

la estructura agraria y si ese impacto no se traduce en la superación de los problemas que motivaron los acuerdos.

Por tanto, debemos analizar los programas y proyectos de los acuerdos de paz desde esta perspectiva, ya que, según su retórica, debían incidir en la transformación de la estructura agraria y propiciar el desarrollo rural. Es necesario hacer una aclaración previa: los acuerdos de paz delegan la responsabilidad de solucionar el problema de la tierra en el mercado, siguiendo la línea de los programas trazados en años anteriores por el Banco Mundial y la USAID.

### a) Acceso a la tierra

Con el propósito de establecer la institucionalidad agraria necesaria para crear un mercado de tierras que favorezca el acceso de los campesinos desprovistos de tierra o con muy poca, el 13 de mayo de 1999 se promulgó el Decreto Legislativo 24-99, Ley del Fondo de Tierras, y el 22 de mayo de 2000 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo Gubernativo 199-2000, Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras. Así, tras casi tres años de presiones, negociaciones y consensos con el Gobierno por parte de las organizaciones campesinas representadas en la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), se instituye formalmente el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), una entidad descentralizada del Estado que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, goza de autonomía funcional y tiene personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Sin embargo, Fontierras es una institución concebida, impulsada y en gran parte financiada por organismos internacionales que, en la práctica, se oponen a cualquier forma de redistribución de la tierra que no sea a través del mercado. El problema que surge es el siguiente: si los acuerdos de paz obvian explícitamente el tema de la reforma agraria que plantea la

expropiación y redistribución del latifundio improductivo entre los campesinos, ¿qué expectativas pueden tener estos frente a un modelo que ve en el mercado el único mecanismo de acceso a la tierra? ¿Ha llevado a cabo Fontierras la «reforma agraria asistida por el mercado» que preconiza el Banco Mundial? Concretamente, ¿qué resultados ha tenido Fontierras desde su constitución?

b) Límites del mercado de tierras

Si es cierto que la experiencia de los programas gubernamentales de compraventa de tierras en el mercado se inició en 1986 con la creación de la Comisión Nacional de Tierras (CONTIERRA), también lo es que su consolidación institucional tuvo lugar con la creación de Fontierras en 1997. Pero, ¿en qué consiste el modelo de mercado de tierras que preconiza el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional? ¿Qué principios lo articulan? ¿Y qué límites encuentra en el contexto nacional?

Los principios del modelo de mercado de tierras son los siguientes: 1) las transferencias son voluntarias; 2) se basan en la identificación de tierras atractivas para los beneficiarios, es decir, se parte de la demanda y se traslada al beneficiario la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio; y 3) el gobierno media las negociaciones entre el comprador y el vendedor. Por lo demás, el modelo se centra en las regiones cuya oferta de tierra es excesiva para evitar la subida de los precios (Gauster et al., 2004; Garoz et al., 2005; Murga Armas, enero-marzo de 2006).

Así, las condiciones básicas necesarias para el funcionamiento de un mercado de tierras pueden agruparse en tres categorías:

- 1) Factores que incentivan la inversión: a) Derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos; b) Un marco institucional que garantice la seguridad de esos derechos;

- c) Una buena integración entre el mercado de tierras y otros mercados (especialmente el financiero); y d) Asistencia técnica.
- 2) Factores que evitan distorsiones de precio y el uso improductivo de la tierra: a) Eliminación de incentivos sectoriales (impuestos, subsidios, créditos); b) Impuestos a la tierra; c) Estabilidad macroeconómica (para evitar la especulación), y d) Oferta de tierra superior a la demanda.
- 3) Otros factores para fortalecer el funcionamiento del mercado: a) Sistemas de información de mercado y b) Infraestructura rural y servicios básicos.

Ahora bien, este modelo supone la existencia de un mercado de tierras que funcione, lo cual no es precisamente el caso en Guatemala. De hecho, cuando se analizan los factores que lo hacen posible y se comparan con la realidad del país, se comprueba que dicho paradigma es inviable desde muchos puntos de vista.

Ciertamente, el análisis de cada uno de los factores señalados, que, por lo demás, implican condiciones propicias para ser efectivos, pone en entredicho la factibilidad de tal paradigma. Ante la imposibilidad de examinar cada uno de ellos en detalle, tómese en cuenta lo siguiente:

- 1) En el mercado de tierras existente, la demanda es muy superior a la oferta, lo que incide directamente en el aumento de los precios;
- 2) Por diversas razones, pero especialmente por la férrea oposición de la clase dominante, no ha sido posible gravar las tierras ociosas ni crear el impuesto territorial que indica el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria;
- 3) No existen los factores necesarios para incentivar la inversión o fortalecer el funcionamiento del mercado (por ejemplo, los



sistemas de información de mercado o la infraestructura rural y servicios básicos), o no ofrecen las condiciones óptimas para el funcionamiento efectivo del mercado de tierras (no es ningún secreto que existe un grave problema con la definición y legalización de los derechos de propiedad y, por tanto, con la seguridad jurídica de esos derechos);

- 4) El mercado de tierras tiene serias dificultades para operar en el mercado financiero;
- 5) La asistencia técnica es, desde todo punto de vista, cuestionable; y
- 6) Aunque los gobiernos presenten la estabilidad macroeconómica como uno de sus mayores logros, existe fuerte especulación en el mercado de tierras regulado por Fontierras.

Sin embargo, debe señalarse que, aunque el modelo de Fontierras responde a las directrices de los organismos financieros internacionales, presenta ciertas particularidades. En efecto, mientras estos contemplan la compraventa a través del mercado como mecanismo exclusivo, aquel, por mandato de los acuerdos de paz y de su propia ley, debe constituirse inicialmente con las tierras adjudicadas ilegalmente recuperadas por el Gobierno, las ociosas expropiadas y los baldíos nacionales, entre otras, para después ponerlas en el mercado. Asimismo, debe señalarse que esta especificidad ha sido quizá una de sus mayores debilidades: a la fecha, ninguna de las modalidades de constitución del Fondo de Tierras se ha concretado y este ha tenido que conformarse con asistir financieramente solo a algunos grupos organizados de campesinos que, por lo demás, compran tierras en un mercado débil o casi inexistente, sujeto por ende a la especulación incontrolada de los terratenientes.

Los resultados de Fontierras ponen de manifiesto las limitaciones del mercado de tierras en Guatemala. De hecho, durante sus seis años de actividad (de mayo de 1997 a diciembre de 2003), solo pudo beneficiar a 14,248 familias,

lo que supone el 1,73 % del total de 822,188 productores que indica el censo agropecuario de 2003 (Gauster et al., 2004). Además, de los 1137 expedientes de solicitud de compra de tierras presentados al Fondo entre mayo de 1997 y julio de 2005, solo se resolvieron favorablemente 214. El resto, es decir, el 81% de los expedientes, se encuentra en trámite (421) o está inactivo (502) (Garoz et al., 2005).

En realidad, el impacto del modelo de mercado de tierras sobre la estructura agraria es mínimo. Si tenemos en cuenta que el crecimiento de la población sin acceso a la tierra es del 2,51% anual (Gauster et al., 2004), y que el Fondo de Tierras apenas logra cubrir una cuarta parte de la demanda anual creciente (Gauster et al., 2004), con el agravante de que esta demanda no incluye el déficit acumulado de 316,000 familias en 2002, podemos concluir sin grandes dificultades que el impacto es mínimo y que el modelo de «reforma agraria asistida por el mercado» está lejos de poder resolver el problema del acceso de los campesinos a la tierra (Garoz et al., 2005).

#### c) Derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra

Siempre bajo la influencia de los organismos financieros internacionales, los acuerdos de paz marcan el camino para fortalecer los derechos de propiedad y garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra. Así, en lo referente al marco legal y la seguridad jurídica, la estrategia plasmada en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria plantea, entre otras cosas, la promoción de una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible sobre la tenencia de la tierra.

Sin embargo, los supuestos conceptuales en los que se sustenta esta perspectiva no benefician necesariamente al campesinado. Según el Banco Mundial, máximo exponente de esta política en Guatemala, el fortalecimiento del derecho de propiedad no solo es una condición fundamental para el desarrollo

agrario del país, sino que también crea las condiciones propicias para lograr un concepto distinto de desarrollo rural (Banco Mundial, 2005): «con derechos seguros», los campesinos «pueden [...] vender su tierra y moverse hacia otras actividades», afirma el banco que dicta las políticas agrarias neoliberales para América Latina.

Así, para asegurar el ineludible cumplimiento de ese enfoque, los organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación internacional que actúan bajo la tutela política e ideológica del Banco Mundial, lo cual se hizo evidente en el proceso de implementación de los acuerdos de paz, señalan el camino a seguir para las también ineludibles reformas administrativas e institucionales en materia agraria. Se tratará, en adelante, de fortalecer las estructuras que respaldan tales derechos, es decir, las que buscan asegurar un proceso eficaz de titulación, regularización y saneamiento de la propiedad y administración de la tierra (léase registro y catastro), pero también de fortalecer las estructuras cuyas funciones conciernen a la tributación y la resolución de conflictos (BID, 2002, citado en Garoz et al., 2005).

Veamos ahora cómo esta política afectó a la sociedad rural guatemalteca.

#### d) Programa de regularización de tierras de Fontierras

Generar certeza jurídica y aumentar la disponibilidad de tierras para su adjudicación por parte de Fontierras fueron los objetivos que planteó la ley orgánica de esta institución. Sin embargo, tras varios análisis, se pone de manifiesto una cuestión trascendental: ¿para qué se genera certeza jurídica?

Klaus Deininger, especialista del Banco Mundial en política de tierras (Garoz et al., 2005), desde una visión técnica que obvia analizar los contextos sociales y de poder de las sociedades rurales latinoamericanas, argumenta que

el derecho de propiedad incentiva a las familias a invertir, ya que les proporciona un mayor y mejor acceso al crédito, facilita la transferencia de tierras a bajo coste a través de los mercados de arrendamiento y de ventas y conlleva una mejor asignación de las tierras. Pero, ¿para quién se genera certeza jurídica?

El equipo de investigadores de Congcoop afirma, basándose en una encuesta socioetnográfica en la que participaron un gran número de dirigentes y actores sociales vinculados con el tema agrario en Guatemala, que la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra, lejos de beneficiar a los campesinos que se rigen por formas de posesión tradicionales, ha estimulado un nuevo proceso de concentración de la propiedad tras la regularización de las pequeñas parcelas campesinas (Garoz et al., 2005).

Por tanto, se puede afirmar que el proceso de fortalecimiento del derecho de propiedad de la tierra privilegiado por los organismos financieros internacionales cuando hablan del acceso a la tierra por parte de los campesinos, más que aumentar la seguridad de la tenencia de la que habla el Banco Mundial, prepara las condiciones legales necesarias para desarrollar los mercados de venta y arrendamiento de tierras que sustentan e impulsan dichos organismos.

La realidad nacional es, sin duda, un buen ejemplo de ello. De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades de Fontierras, vinculadas a los programas de regularización, y con los testimonios de dirigentes de diversas organizaciones nacionales y regionales relacionadas con la cuestión de la tierra, se ha comprobado que en los departamentos del Petén, Alta y Baja Verapaz y los departamentos circundantes a Quetzaltenango se está vendiendo casi inmediatamente el 20% de las tierras regularizadas (Garoz et al., 2005).

El estudio de la UTJ-Protierra y el Registro de Información Catastral (RIC) evidencia, por otro lado, las tramas del proceso de implementación de los acuerdos de paz.

e) UTJ-Protierra y RIC

Creada con el objetivo fundamental de elaborar el catastro nacional, la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (PROTIERRA), a través de su Unidad Técnica Jurídica (UTJ), desempeña desde sus inicios un papel fundamental en el proceso de delimitación y regularización de la propiedad de la tierra. Su papel en la aplicación de la agenda agraria de los acuerdos de paz es, por lo demás, esencial.

En efecto, siete años después de la fecha señalada (enero de 1998) en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria para que el Gobierno iniciara «el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral», las administraciones que se sucedieron en el poder hicieron posible el funcionamiento de la UTJ y de la escuela de capacitación en catastro, implementaron proyectos piloto, apoyaron a la Copart y catastraron 118,769 predios en cinco terrenos registrados (Murga Armas, mayo de 2005). Sin embargo, la Ley del Catastro que los acuerdos de paz habían previsto para iniciar el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral pasó por un largo y tortuoso proceso de elaboración, discusión y negociación de diversas iniciativas legislativas (Murga Armas, mayo de 2005), y no se aprobó hasta el 15 de junio de 2005 (Decreto núm. 41-2005/2005).

El proceso de aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral y la propia ley ilustran a la perfección las tramas del proceso planteado por los acuerdos de paz para resolver la situación de injusticia en el campo: por un lado, muestran cómo los sectores de poder «desvían»

literalmente los programas y proyectos de los acuerdos en función de sus intereses y, por otro, dejan claro hasta qué punto están dispuestos a ceder en sus posiciones. La nueva ley crea efectivamente una «institución del Estado, autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios» (...), «que tiene por objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional» (Decreto núm. 41-2005/2005), según lo preceptuado por su ley y reglamentos, pero no regula la apropiación ilegal de tierras públicas o de propiedades indígenas y/o campesinas por parte de particulares.

De hecho, el Congreso de la República obvió hablar de excesos y regularizaciones en la Ley del Catastro y pospuso la aprobación de una Ley de Regularización para después de otro largo e interminable proceso de elaboración, discusión y negociación entre campesinos y terratenientes. Mientras tanto, la situación de los campesinos empeora y los conflictos por la tierra no cesan. A pesar de la existencia de una institución encargada de resolverlos.

f) Resolución de conflictos de tierra

Si es cierto que la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) se puso en marcha según lo establecido por el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, tampoco es menos cierto que su capacidad fue superada rápidamente debido a la dimensión de la conflictividad agraria del país. Contierra, en efecto, y pese a sus logros iniciales, no ha podido satisfacer la demanda social: entre 1997 y 2005 se resolvieron 1348 conflictos (de los cuales se estima que el 20% fue «solo en el papel») de un total de 2406, y 1058, es decir, el 44%, están pendientes (Garoz et al., 2005).

Según los funcionarios y campesinos implicados en los conflictos, los límites de Contierra se deben fundamentalmente a las carencias estructurales originadas en su concepción y a la escasez de presupuesto (Garoz et al., 2005).

De hecho, aunque Contierra busque soluciones inteligentes a los problemas, la conflictividad permanece latente porque los transforma o los evita. En realidad, es el carácter de dependencia «adscrita» a otras instituciones del Estado lo que hace que Contierra sea extremadamente frágil y sumamente inestable a la hora de resolver los problemas que debe abordar por mandato (Garoz et al., 2005).

Además, la acción represiva de las fuerzas de seguridad del Estado contra los campesinos que se instalan en las fincas para reivindicar su derecho a la tierra complica aún más el problema y lo hace cada vez más violento. El caso más emblemático en este sentido es el desalojo del 31 de agosto de 2004 en la finca Nueva Linda, en Champerico (Retalhuleu): tras el enfrentamiento entre las fuerzas combinadas (ejército y policía) y los campesinos que se habían instalado en esas tierras para exigir la aparición con vida de uno de sus dirigentes, la represión del Estado contra los ciudadanos sumó seis campesinos y dos policías muertos a su larga lista.

Por ello, la participación y la concertación son temas importantes en la agenda del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

#### g) Participación y concertación

Una de las novedades de los acuerdos de paz tiene que ver con la idea de que, en todo el proceso de implementación, deben participar los diversos sectores de la sociedad civil organizada para alcanzar consensos con el Gobierno. En el tema agrario, la participación ciudadana y la concertación no son una excepción. De hecho, lo estipulado en los capítulos I y III del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en relación con la participación ciudadana y la concertación no solo ha determinado el diseño y la estructuración de la institucionalidad y de las políticas agrarias, sino que también ha definido en buena medida su accionar: la composición

de la Junta Directiva de Contierra y del Consejo Directivo de Fontierras, así como la integración de las Mesas de Diálogo y Concertación promovidas por esta última son un claro ejemplo de ello (Garoz et al., 2005).

Sin embargo, el acuerdo también plantea algunos problemas en lo que respecta a la participación ciudadana y la concertación. De hecho, la Junta Directiva de Contierra, integrada por representantes de los más diversos sectores del agro guatemalteco, pierde su capacidad de influencia al convertirse en «Consejo Consultivo», ya que sus aportaciones no son vinculantes al pasar a ser Subsecretaría de Conflictos de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Incluso se podría cuestionar la lógica subyacente en el funcionamiento del Consejo Directivo de Fontierras, que, a pesar de la diversidad de sus representaciones sectoriales, depende de las decisiones de los ministerios de Agricultura y Finanzas, lo que pone en tela de juicio su autonomía. Pero, dada su importancia, lo que nos interesa subrayar es el caso de las Mesas de Diálogo y Concertación.

Promovidas por Contierra para crear un espacio descentralizado de discusión y entendimiento entre los diferentes actores ligados a la cuestión agraria, las Mesas de Diálogo y Concertación se tradujeron, tras 36 años de violencia y represión, en un interesante ejercicio democrático. Sin embargo, y aunque muchos protagonistas opinen que los logros de Contierra en Alta y Baja Verapaz han sido posibles gracias a la Mesa de Cobán, lo sucedido en las Mesas de Nebaj y Puerto de San José obliga a matizar cualquier conclusión: la instrumentación política a la que fueron sometidas y la consiguiente desconfianza entre sus miembros anuló toda posibilidad de diálogo y concertación.

Para abordar el problema de la tierra, los acuerdos de paz previeron la creación de un aparato institucional que funcionara de forma coordinada en diferentes ámbitos y niveles.

#### h) Coordinación interinstitucional

Efectivamente, aunque la coordinación institucional está prevista en diversos instrumentos legales, su puesta en práctica por parte de las instituciones estatales sigue siendo un desafío. Podríamos mencionar las numerosas deficiencias institucionales producidas por la descoordinación, pero no tendría mucho sentido hacerlo en este trabajo. Conformémonos con citar las declaraciones de diversos actores del sector agrario. Estas declaraciones tienen la claridad y el rigor de una buena síntesis:

...FONTIERRAS reconoce la existencia de un baldío, mientras CONTIERRA lo desconoce y afirma que se trata de propiedad privada, la UTJ cobra a FONTIERRAS por su equipo, por lo que FONTIERRAS suele hacer sus propias mediciones... (Garoz et al., 2005, pp. 77-80)

En cualquier caso, la descoordinación y, muy a menudo, la competencia institucional que se pone de manifiesto en el «Consejo de Política Agraria», una estructura burocrática denominada «la herradura» presidida por el Ministerio de Agricultura y conformada por Contierra, Fontierras, UTJ-Protierra, etc., tiene un impacto negativo en los campesinos que todavía esperan la materialización del concepto de desarrollo rural proclamado por los acuerdos de paz.

#### 3) Contradicciones y límites de las políticas gubernamentales de desarrollo rural en relación con los acuerdos de paz

A pesar de la claridad con la que los acuerdos de paz señalaron el camino a seguir en materia de desarrollo rural, los gobiernos de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger hicieron muy poco al respecto. Arzú, representante en el Estado de un sector de poder económico estrechamente vinculado a los terratenientes y favorecido además por la enorme financiación internacional destinada a la implementación de los acuerdos de paz, centró sus

esfuerzos en la construcción de obras de infraestructura (carreteras, escuelas, etc.), favoreció la constitución de algunos espacios institucionales (Fontierras se constituyó durante su gobierno) y ayudó a ciertas comunidades rurales desfavorecidas a través de los «fondos sociales», como el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) o el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA). Sin embargo, su política agraria no favoreció el desarrollo rural que proclamaban los acuerdos, ya que estaba concebida para beneficiar a la gran empresa agroexportadora.

Alfonso Portillo, ligado al poder económico emergente enfrentado a la oligarquía tradicional, implementó un Plan Integral de Desarrollo del Sector Agrícola cuyos postulados contemplaban la entrega anual de 99,340 hectáreas de tierra, la promoción de la certeza jurídica sobre el uso, la tenencia y propiedad de la tierra a través de la Ley del Catastro, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la distribución anual de 1,5 millones de quintales de abono. Sin embargo, no se cumplieron los grandes objetivos de su política agraria (no se distribuyeron las tierras ofrecidas ni se aprobó la Ley del Catastro) y, aunque las medidas adoptadas aliviaron en parte las necesidades coyunturales de un sector del campesinado, no solucionaron los problemas de fondo ni propiciaron el desarrollo rural.

Óscar Berger encarna decididamente el caso paradigmático de política anticampesina favorable a los intereses de los terratenientes y grandes empresarios agrupados en el CACIF. Enarblando la idea de promocionar «un nuevo tipo de desarrollo rural» (GANA, 2004-2008), la administración de Berger implementó desde los primeros días de su gestión una política agraria con una doble lógica: por un lado, el impulso vehemente de programas y proyectos agrarios empresariales y, por otro, la represión violenta contra el campesinado que lucha por la tierra. Por su valor ilustrativo y por el impacto que estos programas están teniendo en el agro guatemalteco, nos centraremos en este caso.

a) La política anticampesina del programa de «desarrollo rural integral» de Óscar Berger

Al inicio de su gobierno, la administración de Óscar Berger alardeó de un nuevo modelo de desarrollo rural y puso en marcha sus directrices de gobierno en materia agraria: identificó los factores que inciden en la pobreza rural, definió las prioridades de la administración y detalló las acciones estratégicas. Sin embargo, las acciones que propuso llevar a cabo se sustentaban en tres ideas esenciales: el impulso de la actividad empresarial, el traslado de las obligaciones del Estado a la sociedad y la promoción del mercado en el medio rural (Murga Armas, enero-marzo de 2005). En realidad, lo que la administración de Óscar Berger buscaba era la desagrarización del desarrollo rural. La declaración del Informe Presidencial del primer año de funciones es particularmente clara al respecto:

El gobierno está realizando acciones de desarrollo productivo visto desde una perspectiva más amplia, la del desarrollo rural, la cual contempla el fomento de obras de infraestructura, de comunicaciones, de educación y salud, que apoyen el desarrollo de otras actividades no agropecuarias que permitan en el mediano y largo plazo disminuir el peso de la población rural sobre la tierra y la agricultura. (Berger, enero de 2005, p. 119)

En realidad, los objetivos de su política agraria son concentrar la tenencia de la tierra en unos cuantos grandes propietarios y favorecer la agricultura de plantación en detrimento de la agricultura campesina. Ahora bien, estos objetivos forman parte de un discurso que, por otro lado, defiende la reactivación de la institucionalidad agraria (Fontierras, Contierra, UTJ), la identificación de actores económicos y sociales que convengan a los intereses nacionales en materia de desarrollo local (que no son precisamente los campesinos) y la puesta en marcha de un Programa

Especial para la Producción y Comercialización Agropecuaria en Apoyo a la Población Rural Vulnerable (Murga Armas, enero-marzo de 2005).

Ahora bien, el gobierno de Óscar Berger concibe el desarrollo rural basándose en los principios de competitividad y subsidiariedad. Así, el MAGA orienta el desarrollo productivo y comercial de la agricultura y el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada del sector agrícola hacia el fomento de un clima favorable para la inversión agroindustrial (nacional o extranjera) e identifica nuevos productos de exportación (commodities) que ofrezcan ventajas competitivas a los inversionistas (Garoz et al., 2005). Desde esta perspectiva, la tierra se convierte en el punto de partida de la inversión agroindustrial o extractiva e instituciones como Fontierras, Contierra y UTJ se vuelven «instrumentos operativos liderados por el MAGA (cuyas acciones contribuyen a crear un clima favorable para la inversión agrícola y la gobernabilidad en el área rural)» (MAGA, 2004-2007).

En ese contexto, y de acuerdo con la lógica de financiar solo a aquellos productores con probabilidades de éxito en el mercado de exportación, MAGA impulsa en 2005 el programa «GUATE INVIERTE», que cuenta con un fideicomiso de 150 millones de quetzales para la inversión rural. Así, integrado por «un fondo de garantía, asistencia técnica y un seguro agrícola», el Ministerio de Agricultura intenta «incentivar las inversiones en las cadenas productivas comerciales con ventajas comparativas» (Acuerdo Gubernativo núm. 133-2005/2005). De este modo, MAGA financia únicamente a los productores rurales que se ajusten a sus prioridades productivas, que tengan un mercado de comercialización bien definido y que, por otra parte, sean dueños de la tierra o puedan hacer constar que están legalmente capacitados para usarla. El fideicomiso para el «desarrollo rural» GUATE INVIERTE excluye, pues, a priori a la enorme masa campesina que produce para la subsistencia y cubre principalmente proyectos agrícolas con mercados asegurados, aunque en algunos casos no descarta las artesanías, el turismo y la maquila.

Sin embargo, el Gobierno afirma que la exclusión de los campesinos «no competitivos» se compensa con las políticas de subsidiaridad del Ministerio de Agricultura. Es precisamente con este fin que este ministerio define un «área prioritaria» para atender las necesidades de los campesinos con menos recursos mediante la donación de alimentos y fertilizantes. De este modo, busca compensar el problema de la falta de acceso a la tierra de los campesinos y soslaya la necesidad de fortalecer su economía en el contexto de competitividad que, por otra parte, promueve de cara a la firma del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por su sigla en inglés).

El futuro de los campesinos es, pues, poco halagüeño: o modernizan su producción para aprovechar las oportunidades que, en teoría, les ofrece el mercado de productos no tradicionales (flores y plantas ornamentales, frutas frescas y congeladas, mini vegetales), lo que en el modelo vigente equivale a abandonar la producción tradicional (maíz, frijol y arroz), que, por otra parte, asegura las necesidades alimenticias de las familias campesinas; o buscan nuevos horizontes en la agroindustria, la maquila o la migración internacional.

Ciertamente, ante la falta de una auténtica reforma agraria combinada con un programa de desarrollo rural y ante las difíciles condiciones de trabajo en la agroindustria y la maquila, son cada vez más los campesinos que ven en la migración internacional una salida a su situación de marginalidad. Así, en 2002 se estimaba que había 1,2 millones de guatemaltecos, tanto legales como ilegales, residentes en Estados Unidos (Fradejas, 2005), y en 2004 las remesas de dólares enviadas al país, calculadas en 3064 millones de dólares, «fueron ocho veces superiores a la ayuda oficial al desarrollo, casi 23 veces superiores a la inversión extranjera directa neta» (Garoz et al., 2005, p. 94), y muy semejantes a la suma de las exportaciones totales de productos de Guatemala: 3074 millones de dólares.

Como complemento de las políticas de desarrollo rural, el régimen instauró desde los primeros días de su mandato una estrategia represiva de las fuerzas de seguridad del Estado contra los campesinos que se oponían a sus designios.

- b) Por encima de cualquier política nacional de desarrollo, los intereses oligárquicos y la represión violenta del campesinado

A finales de 1996, tras la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, muchos guatemaltecos pensaron que la represión violenta de las fuerzas de seguridad del Estado contra la población había quedado en el pasado. De hecho, se pensó que la búsqueda de consensos y la resolución pacífica de los conflictos serían el denominador común de la acción política del Gobierno. Sin embargo, los buenos propósitos de los acuerdos de paz fueron violados flagrantemente por la política represiva anticampesina del régimen de Óscar Berger. Apenas siete años después de la firma de la paz, la imposición de los intereses oligárquicos derivó en una nueva represión contra los campesinos. De hecho, a principios de 2004, Óscar Berger tomó posesión del cargo de presidente de la República y comenzó de inmediato una ola de desalojos violentos de campesinos asentados en fincas de los grandes terratenientes. Así, en septiembre de 2004 se habían ejecutado 19 desalojos y había una lista de 62 previstos (El Periódico, 3 de septiembre de 2004).

Ahora bien, la represión anticampesina no solo se justificaba por el restablecimiento del Estado de derecho en lo referente a la propiedad privada. Las tramas del Plan Puebla Panamá (Murga Armas, julio-septiembre de 2006), del DR-CAFTA (Murga Armas, julio de 2005), el proceso de apropiación privada de los recursos naturales y de la biodiversidad, concretamente los intereses en juego en las concesiones mineras y petroleras (Solano, 2005), fueron entre otras razones las que llevaron a la administración de Óscar Berger a reprimir violentamente a la población rural mayoritariamente campesina.

Así, en enero de 2005, tras la aprobación en noviembre de 2003, en circunstancias misteriosas, de una licencia de explotación minera a la empresa canadiense Montana Gold Corporation por parte del gobierno de Alfonso Portillo, Óscar Berger defendió personalmente su ejecución y ordenó la represión violenta de los campesinos que impedían el traslado de la maquinaria de la transnacional a las minas de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en San Marcos. Óscar Berger llegó a tal punto de descaro en la defensa de los intereses de las empresas mineras que, el 11 de enero de 2005, declaró abiertamente su simpatía: «Tenemos que proteger a los inversionistas» (Solano, 2005, p. 106).

La defensa del gobierno de Óscar Berger a las empresas mineras llegó a tal extremo que la intervención de la policía y el ejército provocó violentos enfrentamientos con la población: «Destrozos y saqueos en trayecto de 20 kilómetros. Más de 1,500 efectivos de la policía y 300 elementos del Ejército participaron en el traslado de maquinaria retenida por pobladores en Los Encuentros, Sololá» (El Periódico, 12 de enero de 2005).

Esta era la información que aparecía en los titulares de los diarios y las noticias giraban en torno al conflicto suscitado en enero de 2005 por la oposición de la población campesina a las concesiones mineras y la prepotencia de Óscar Berger, el presidente del «gobierno de los empresarios», ¡que defendía los intereses de los inversionistas con la ayuda de más de 1500 policías y 300 militares! (Murga Armas, abril-junio de 2007).

El saldo de la represión armada de varios días, en medio del espectáculo de la Iglesia católica, que sin desaprovechar la ocasión buscaba protagonizar el conflicto, fue de una persona asesinada. Una vez más, los intereses de la oligarquía y la represión violenta del campesinado prevalecían sobre el desarrollo nacional.

## **5. Nuevas presiones sobre la tierra**

En 1995, cuando los representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se disponían a firmar el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Álvaro Arzú Irigoyen, candidato a la Presidencia de la República para el período 1996-2000, preparaba el lanzamiento de una ambiciosa cruzada por la inversión petrolera y minera en el país. Esta campaña, que para las transnacionales significaba reglas de juego que les aseguraran las máximas ganancias con el mínimo riesgo posible, implicaba principalmente poner fin a la guerra interna y reformar la legislación minera, que, aunque permisiva, no satisfacía las codiciosas expectativas de las multimillonarias empresas que buscaban afincarse en el territorio nacional.

En realidad, las condiciones para la llegada de las transnacionales de la minería y el petróleo ya estaban dadas: el largo y espinoso camino de las negociaciones por la paz estaba a punto de concluirse y las reformas de la ley de minería pasarían casi inadvertidas ante la euforia que provocaba entre muchos sectores la implementación de los Acuerdos de Paz. Contrario a quienes vislumbraban un cambio en el agro guatemalteco y contrario a cualquier pronóstico de especialistas, la firma de la paz marcó el inicio de una nueva etapa en la historia agraria de Guatemala, en la que la tenencia y propiedad de la tierra se convirtió en el centro de interés de los agronegocios: 1) la explotación y comercialización de las riquezas naturales; 2) el cultivo de caña de azúcar y palma africana para la producción de agrocombustibles, y 3) la construcción de megaproyectos de infraestructura.

Veamos cómo evoluciona esta cuestión.



## 1) Explotación y comercialización de las riquezas naturales

Además de los cinco principios de la política agraria colonial que analizamos en otra parte (Murga Armas, octubre-diciembre de 2007), otra de las razones que explica el surgimiento y desarrollo del latifundismo, según Severo Martínez Peláez, fueron las condiciones especiales de Guatemala: el territorio del reino carecía de recursos mineros, lo que había orientado el interés de los colonizadores hacia el control y explotación de la propiedad de la tierra y el trabajo de los indígenas (Martínez Peláez, 1998).

Este hecho contundente, admirablemente demostrado por el autor de *La patria del criollo*, parece confirmarse en estudios regionales de gran calidad, como la obra de W. George Lovell sobre la sierra de los Cuchumatanes. Allí, siguiendo a MacLeod, el historiador escocés comenta lo siguiente:

Al principio había grandes expectativas por la posibilidad de que en la región hubiese minerales en cantidades importantes. Sin embargo, estas ilusiones nunca se materializaron. El oro de Pichiquil y San Francisco Motozintla resultó ser más mítico que real. En Chiantla, Juan de Espinar, el primer español que se dice descubrió las minas de plata, consiguió obtener ingresos anuales de 8,700 pesos, pero estos beneficios no se mantuvieron por mucho tiempo. Durante el período colonial, las minas de Chiantla produjeron cantidades modestas de plata, la cual se usaba para decorar altares en Guatemala. Sin embargo, la escala y el rendimiento de las operaciones, incluso cuando se juntaban con la explotación de plomo, eran mucho menos importantes que las del área central de Honduras y nada parecidas a las de Guanajuato y Zacatecas en México, o a las de la ciudad de Potosí en Perú. A finales del siglo XVI, los pocos españoles que decidieron quedarse

en la sierra de los Cuchumatanes se dieron cuenta de que adquirir tierra era más seguro y ofrecía mejores perspectivas que obligar a una población nativa reacia y muy reducida a trabajar en empresas mineras marginales. (Lovell, 1990, p. 129)

La tierra era, sin duda, la mejor forma de hacerse rico en la Guatemala colonial. Al no haber oro, plata y otros minerales en cantidades significativas como en Guanajuato, Zacatecas o Potosí, era mejor acaparar enormes extensiones de tierra que dedicarse por completo a la minería. Esta situación, estimulada por las condiciones tecnológicas de la época, comenzó a transformarse cuando las empresas transnacionales, con la ayuda de las élites locales y la complacencia de los gobiernos militares, iniciaron el primer gran proceso de exploración y explotación minera y petrolera en el país tras el derrocamiento de Jacobo Árbenz.

Pero no sería hasta 1996, con la llegada de Álvaro Arzú al poder, que la minería metálica y de hidrocarburos adquiriría mayor importancia: dejaría de ser una actividad marginal en los programas económicos de los gobiernos para convertirse en parte fundamental de los planes económicos de las administraciones que, tras la firma de la paz, autorizarían un número considerable de concesiones de exploración y explotación minera y petrolera a lo largo y ancho del territorio nacional. ¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Qué consecuencias tiene para el mundo rural? ¿Cuál es el futuro del campo guatemalteco? Son las preguntas que surgen.

### a) Fin de la guerra

La guerra había sido un factor determinante para que la inversión en minerales metálicos y en hidrocarburos se mantuviera en niveles relativamente modestos. Si bien de 1960 a 1980 hubo explotaciones importantes de níquel a través de la empresa EXMIBAL en Izabal y otras de petróleo en Las Verapaces

y el Petén concedidas a Basic Resources y sus subsidiarias, el ímpetu de las exploraciones y explotaciones mineras y petroleras de esas zonas no se compara con el que tuvo lugar a partir de la década de 1990 en casi todo el territorio nacional. De hecho, si en las décadas de los sesenta a ochenta hubo casos muy focalizados, como los de Izabal, Las Verapaces y el Petén, u otros como el de las minas de antimonio y tungsteno en San Idelfonso Ixtahuacán (Huehuetenango), a principios del siglo XXI hubo una gran cantidad de exploraciones y explotaciones de oro, plata, plomo, antimonio, cobre, zinc y petróleo, que resulta difícil de enumerar.

Si la guerra sirvió de muro de contención para las empresas nacionales y transnacionales que buscaban apoderarse de las riquezas del subsuelo, la firma de la paz fue el contexto ideal para que las élites locales y las transnacionales hicieran de la minería metálica y el petróleo su gran negocio. Esto está relacionado con la adopción del modelo económico y político neoliberal por parte de los diferentes gobiernos, que pone al país en manos del gran capital nacional y transnacional.

#### b) Consolidación del neoliberalismo

En Guatemala, como en la mayoría de los países latinoamericanos, el modelo económico y político neoliberal, basado en la idea de la supremacía del mercado, fue desplazando gradualmente desde los años ochenta al modelo desarrollista que, desde los años cincuenta, asignaba un papel al Estado en la economía y proponía el crecimiento hacia adentro y la explotación de las ventajas comparativas de los países. Este cambio provocó que el discurso de las ventajas comparativas, que daba coherencia teórica al modelo desarrollista, fuera sustituido por el discurso del modelo neoliberal, que, por el contrario, exalta las ventajas competitivas. Se trata, desde entonces, de volverse eficientes y competitivos en todos los campos que exige la globalización y el mundo liberalizado del siglo XXI para

crecer y desarrollarse, pues se argumenta que en ese contexto todos los países tienen «las mismas oportunidades de desarrollarse y competir» (El Observador, agosto-diciembre de 2011, p. 1).

En Guatemala, este proceso de sustitución de un modelo por otro se consumó en la década de los noventa con la aplicación de las medidas económicas establecidas en el Consenso de Washington y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2005 (Murga Armas, julio de 2005). Pero también se dio con la puesta en marcha de los proyectos del Plan Puebla Panamá, que, desde su lanzamiento en el año 2000, buscaban poner el territorio y los recursos naturales y humanos de la región a disposición de la inversión privada y preparar las condiciones físicas necesarias (carreteras, puertos, aeropuertos, aduanas) para el avance y consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas (Murga Armas, julio-septiembre de 2006).

Son estos planteamientos los que inspiran a las élites económicas locales a impulsar, por un lado, el desmantelamiento del Estado y la liberalización de la economía y, por otro, la repartición pendiente de las riquezas naturales del país. Inspirados en estas ideas, los grupos económicos interesados en la minería y el petróleo reactivan sus relaciones con las transnacionales, conscientes de que su alianza con ellas les reportará grandes beneficios. Esto explica, por otro lado, la aceleración del proceso de firma de varios acuerdos de paz durante el primer año de gobierno de Álvaro Arzú, y la firma definitiva de la «Paz firme y duradera» el 29 de diciembre de 1996.

Pero, ¿qué efectos tiene para Guatemala, y en particular para las sociedades indígenas y campesinas que viven en los territorios afectados por las concesiones mineras y petroleras, la explotación incontrolada de los recursos mineros y petrolíferos del país por parte de empresas extranjeras?

Dado el gran número de concesiones mineras y petroleras otorgadas hasta la fecha, es difícil hacer una estimación global de los impactos ambientales y sociales. Para ilustrarlo, y para no eludir el tema con el simple argumento de la dificultad derivada de la proximidad temporal de los hechos, nos limitaremos al análisis de dos casos paradigmáticos que pueden darnos una idea, aunque sea somera, de los efectos perversos de dicha explotación: la minería a cielo abierto en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en el departamento de San Marcos, y la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT), en el departamento de Petén. Estos casos también son representativos de las alianzas empresariales entre grupos económicos locales y transnacionales.

c) Lo que está en juego

La tierra, dicen los portavoces de la Cámara del Agro, ya no tiene ningún valor. Es un error que los campesinos sigan pidiendo tierras al gobierno y quieran seguir siendo campesinos. Lo importante hoy es modernizarse. No estar pidiendo tierras, porque, aunque se repartieran, no alcanzarían para todos (Murga Armas, abril-junio de 2013).

Con un discurso similar, los «Señores de la Tierra» terminan el siglo XX, ya que siguen concentrando en sus manos la tenencia o propiedad de ese medio de producción que les ha garantizado el dominio de la sociedad durante casi cinco siglos. Hoy, a principios de la segunda década del siglo XXI, y justo en el momento en que los grupos económicos poderosos realizan grandes negocios con la celebración del Oxlajuj B'aqtun o cambio de era del calendario maya, los grandes propietarios poseen incluso más tierra de la que tenían en 1952, cuando el presidente Jacobo Árbenz impulsó la reforma agraria (Murga Armas, abril-junio de 2009).

En efecto, debido a la explotación y mercantilización de las riquezas naturales, al cultivo de caña de azúcar y palma africana para la producción de agrocombustibles y a la construcción de megaproyectos de infraestructura, los dominios de la clase terrateniente se han ampliado. Además de las tierras de sus antiguas plantaciones en la costa del Pacífico, actualmente poseen buena parte de la Franja Transversal del Norte y del Petén (Murga Armas, junio de 2011), lugar donde los campesinos, la mayoría de ellos indígenas, conservaban hasta hace poco sus antiguos sistemas familiares y comunitarios de producción (Murga Armas, abril-junio de 2013).

Esos agronegocios crean nuevas presiones sobre la tierra que se traducen en despojos a familias y comunidades campesinas, eliminación de sus sistemas productivos, aumento del número de campesinos sin tierra o con muy poca, nuevos y mayores problemas ambientales, más pobreza y conflictividad. En lo que respecta a la explotación y mercantilización de las riquezas naturales, las concesiones mineras y petroleras son un ejemplo particularmente ilustrativo. En este sentido, los casos de la minería y el petróleo servirán para mostrar cómo el interés por la tierra sigue presente tanto en las grandes empresas nacionales y transnacionales que buscan explotar las riquezas del subsuelo como en las comunidades indígenas y campesinas que defienden su territorio o buscan nuevas tierras agrícolas para la colonización.

El oro y la plata de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa

Como se ha dicho, dos hechos concretos favorecieron la expansión de la minería a finales del siglo XX: el fin de la guerra interna y la consolidación del neoliberalismo. De hecho, fue este contexto el que favoreció que Álvaro Arzú promoviera la llegada de más empresas extranjeras al país amparándose en la recién aprobada Ley de Minería (Decreto núm. 48-97/1997). Entre los incentivos de dicha ley, aprobada por el Congreso de la República el 11 de junio de 1997, se encuentran los siguientes: se redujo del 6% al 1% el

porcentaje de regalías correspondiente a los ingresos brutos percibidos por el Estado y se permitió a las empresas adquirir el 100% de las empresas mineras, eximiéndolas del pago de varios impuestos, como los relacionados con el uso del agua y la importación de maquinaria.

Ahora bien, la Ley de Minería se aprobó de forma apresurada y bajo la presión de las empresas extranjeras y las élites locales interesadas en la explotación de los recursos mineros del país (Solano, 2005), sin consultar a los ciudadanos, como establece el artículo 172 de la Constitución Política de la República (PDH, 2005), ni a los pueblos indígenas que habitan los territorios en los que dichas explotaciones tendrían lugar, según lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. A esto hay que sumar otras deficiencias de la ley relacionadas con el medio ambiente (necesidad de realizar estudios de impacto ambiental y social antes de autorizar la concesión y responsabilidad de las empresas por daños al medio ambiente), que generarían el desacuerdo social con los proyectos mineros, especialmente entre las comunidades indígenas.

Una de las primeras empresas en responder a la tentadora propuesta del Gobierno fue la canadiense Montana Gold, que en 1998 creó su propia compañía filial, Montana Exploradora de Guatemala, y que en 1999 obtuvo del Gobierno una licencia de exploración para el «área Marlin», ubicada en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, donde había descubierto una veta de mineral de oro y plata.

Cabe mencionar que la concesión Marlin fue objeto de especulación y cambió más de una vez de propietarios en la fase de exploración: en el año 2000, Montana Gold se fusionó con la compañía canadiense Francisco Gold, que a su vez se convirtió en propiedad de otra empresa canadiense, Glamis Gold, en 2002 (Solano, 2005). Tras la aprobación del Estudio de Impacto

Ambiental (EIA) en noviembre de 2003 y ya bajo el gobierno de Alfonso Portillo, Glamis Gold comenzó la construcción de la mina a través de Montana Exploradora en mayo de 2004 e inició las operaciones de explotación en el tercer trimestre de 2005 (Van de Sandt, 2009).

Pero la llegada de Glamis Gold (Goldcorp desde 2006) a San Marcos —seguida inmediatamente por la canadiense INCO (HubBay Minerals desde 2008), que busca reabrir la mina de níquel EXMIBAL en El Estor, Izabal)—provocó el resurgimiento de conflictos sociales relacionados con la minería y la reapertura de un debate nacional que enfrenta a los partidarios de dos puntos de vista diametralmente opuestos sobre el desarrollo. Por un lado, están los que están dispuestos a otorgar concesiones mineras a las transnacionales sin importar los escasos ingresos que estas dejan al Estado y a las comunidades ni el impacto ambiental y social negativo que provocan (élites económicas y políticas, empresas transnacionales, CACIF, Gobierno); y, por el contrario, los que se posicionan del lado de los intereses sociales y nacionales y abogan por la salvaguarda y uso racional de los recursos naturales (comunidades, organizaciones y líderes comunitarios, ONG ambientalistas, Iglesia católica).

#### Minería y conflictos sociales

Con la ayuda de las organizaciones locales de la Iglesia católica (el Movimiento de Trabajadores Campesinos [MTC] y la Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral [AEPDI]), tanto las autoridades indígenas de Sipacapa como los líderes comunitarios q'eqchi' de El Estor elaboraron a finales de 2003 declaraciones de protesta en las que expresaban sus temores por la degradación ambiental y la contaminación de las fuentes de agua en sus territorios, y también denunciaban no haber sido suficientemente informados sobre los proyectos mineros.

Ahora bien, en ese contexto, las comunidades indígenas y los sectores de la sociedad civil vinculados a la defensa del medio ambiente se movilizaron cada vez más. Así, en noviembre de 2003, los líderes de las comunidades de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán solicitaron al Gobierno de Alfonso Portillo la revocación de la licencia minera concedida a Montana en San Marcos. A finales del mismo mes, varias organizaciones indígenas del Altiplano Occidental e Izabal, así como muchas otras organizaciones nacionales, organizaron un Congreso Nacional Maya en la Carretera Panamericana, cerca de Iximché (la antigua capital kaqchiquel), en el municipio de Tecpán. Allí se discutió el problema de la minería y se decidió pronunciarse «contra las licencias mineras en territorio maya» (Van de Sandt, 2009, p. 14).

En este contexto se desarrolló el proceso que enfrentó directamente al presidente Óscar Berger y al arzobispo de Guatemala, Rodolfo Quezada Toruño, en 2004, pero las intenciones de Berger y su gobierno eran claras: habían centrado sus planes económicos en el impulso de los agronegocios y estaban decididos a conceder cientos de licencias mineras a las transnacionales sin consultar a la población local. De hecho, en 2005, el 10% del territorio guatemalteco estaba cubierto por permisos mineros, la mayoría de los cuales estaba en manos extranjeras, y el 90% de los territorios cubiertos por estos permisos correspondía a territorios indígenas (BIC, 2005, citado en Van de Sandt, 2009).

En respuesta al Congreso Nacional Maya, el Gobierno de Óscar Berger, que no ocultaba su simpatía por las empresas transnacionales en las que se sospechaba que tenía intereses personales, organizó el Primer Foro Nacional Minero a principios de diciembre de 2004 con la intención tardía de revertir la opinión pública, que se mostraba decididamente negativa hacia la minería. Sin embargo, este foro, apoyado por la Embajada de Canadá y con la participación de representantes del Ministerio de Energía y Minas, de la

empresa Montana, del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Iglesia católica, careció de algo esencial: no contó con la participación de la sociedad civil ni de los representantes de las comunidades indígenas afectadas.

Esto motivó la celebración del Foro Alternativo de Resistencia contra la Minería, organizado principalmente por el Frente Alternativo de Resistencia contra la Minería, que agrupaba a varias ONG guatemaltecas contrarias a la minería de metales. Sin embargo, no se produjo ningún diálogo entre el Gobierno y las comunidades, y las tensiones desembocaron en enero de 2005 en violentas manifestaciones. El detonante fue el bloqueo espontáneo de la Carretera Panamericana por los habitantes de Los Encuentros, en Sololá, después de que un gigantesco cilindro destinado a la planta procesadora del proyecto Marlin, en San Marcos, provocara el desmantelamiento de un puente peatonal que bloqueaba el paso de la caravana que transportaba maquinaria propiedad de la empresa Montana hacia la futura mina Marlin.

Ahora bien, cuando el Gobierno envió a la Policía Nacional a la zona, miles de habitantes reforzaron el bloqueo instalándose a ambos lados de la Carretera Panamericana. Con el alcalde indígena de portavoz, exigieron la revocación de las licencias mineras en su territorio e invitaron a dialogar a altos funcionarios del Gobierno. Sin embargo, la prepotencia del Gobierno, que defendía decididamente los intereses de las empresas mineras, desembocó en un violento enfrentamiento: el 11 de enero de 2005, el ministro de Gobernación ordenó el envío de 1500 policías y 300 soldados para despejar la carretera por la fuerza. El saldo de la confrontación fue de un manifestante indígena muerto por las descargas militares y varios civiles y policías gravemente heridos. Óscar Berger, el flamante presidente de la República, defendería después su decisión: se trataba de «proteger a los inversionistas», sin importarle el rechazo de los pueblos indígenas y la sociedad civil a la minería (Murga Armas, abril-junio de 2007).

La agitación social y política que se derivó del enfrentamiento entre la población y las fuerzas de seguridad en Sololá obligó al Gobierno a apoyar la creación en febrero de 2005 de la Comisión de Alto Nivel sobre la Minería (CAN), que estuvo presidida por monseñor Álvaro Ramazzini, obispo de San Marcos, e integrada por funcionarios gubernamentales, representantes de las iglesias católica y evangélica, académicos y miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esta comisión volvió a excluir a los representantes de las organizaciones indígenas y de las comunidades afectadas.

En realidad, la participación del Gobierno en dicha comisión sirvió para entretener a la población. Mientras el Gobierno debatía sobre la protección del medio ambiente, la transparencia, la participación ciudadana, las consultas y el seguimiento, y mientras presentaba sus recomendaciones sobre una nueva política minera en agosto de 2005 (CAN, agosto de 2005), la administración Berger continuaba promulgando decretos y emitiendo documentos de políticas para facilitar la minería hasta el final de su mandato.

De modo que, para abril de 2008, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) afirmaba que la campaña gubernamental para atraer a las compañías mineras se había traducido en 113 permisos de minería vigentes: 1 de reconocimiento, 105 de exploración y 7 de explotación, sin tener en cuenta la gran cantidad de autorizaciones para actividades de minería no metálica (exploración y explotación).

Ahora bien, más de la mitad de esas concesiones y muchas otras solicitudes de autorización pendientes se ubican en las regiones montañosas de cuatro departamentos con predominancia de población indígena: 17 en el occidente de San Marcos, 15 en Huehuetenango, 16 en el oriente de Alta Verapaz y 19 en Izabal (Van de Sandt, 2009).

Esto, sumado al fracaso de la Comisión de Alto Nivel, que terminaría por disolverse en marzo de 2006 tras el incumplimiento de los acuerdos por parte del Gobierno, contribuyó a que las comunidades se organizaran aún más en contra de la minería. Sipacapa fue un caso revelador. El 18 de junio de 2005, tras un proceso en el que la compañía Montana Exploradora realizó varios intentos para obstaculizarla, y a pesar de que las actividades mineras ya habían comenzado, se celebró un referéndum comunitario para conocer la posición de las comunidades indígenas de Sipacapa sobre la minería (COPAE, 2008). Basándose en estándares nacionales e internacionales de carácter legal establecidos para este tipo de consultas —especialmente el Convenio 169 de la OIT (artículo 6) y el Código Municipal (Decreto 12-2002, artículos 63-65)—, la mayoría absoluta (98 %) votó «no a la minería».

Sin embargo, en mayo de 2007, casi dos años después de la consulta, la Corte de Constitucionalidad decidió que este tipo de ejercicio de la ciudadanía era válido desde el punto de vista procesal, pero no tenía carácter vinculante (Murga Armas, abril-junio de 2013). La lucha de las comunidades de Sipacapa contra la minería, no obstante la decisión de la Corte de Constitucionalidad y a pesar del apoyo decidido de los distintos gobiernos a las transnacionales, ha generado una reacción en cadena entre otros pueblos indígenas que también se han visto afectados por este tipo de proyectos. Desde entonces, «más de 35 municipios ubicados en el Altiplano Occidental y en otras partes del país (la mayoría de ellos en Huehuetenango y San Marcos)» han organizado sus propias consultas y se han declarado abrumadoramente en contra de la minería. Si nos atenemos a las estadísticas reportadas por las organizaciones que han seguido de cerca estos procesos, ¡más de medio millón de ciudadanos han rechazado la minería! (Van de Sandt, 2009, pp. 16-17).

El conflicto estalló finalmente a principios de 2007 en San Miguel Ixtahuacán y El Estor, donde, en el primer caso, los ciudadanos, desilusionados con la mina Marlin, decidieron bloquear el camino de entrada, y en el segundo,

las familias q'eqchi' que habían sufrido la expropiación de sus terrenos ocuparon nuevamente las tierras en manos de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN). Estas acciones fueron reprimidas violentamente, lo que provocó el desalojo de las comunidades y la persecución legal de sus líderes.

#### La mina Marlin

La mina Marlin, situada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en el departamento de San Marcos, fue descubierta por Francisco Gold y desarrollada por Glamis a través de su filial Montana Exploradora de Guatemala. Desde junio de 2006, ambas pertenecen a Goldcorp, empresa con sede en Vancouver (Canadá) y una de las mayores productoras de oro de Norteamérica. El proyecto Marlin consta de una concesión de explotación de 20 kilómetros cuadrados (Marlin I), otorgada en noviembre de 2003, y una concesión de exploración (Marlin II), otorgada en enero de 2004. Además, el 85% de la concesión de explotación se encuentra en San Miguel Ixtahuacán y el 15% restante en Sipacapa.

Según las estimaciones iniciales, el proyecto Marlin tendría una producción media anual de 220,000 onzas de oro y de aproximadamente 3 millones de onzas de plata. La capacidad de procesamiento anual prevista era de 1,82 millones de toneladas de mineral y estaba diseñada para procesar, en el futuro, mineral procedente de otras posibles zonas mineras. Por lo demás, los costes de desarrollo totales del proyecto se estimaron en 254 millones de dólares, mientras que las ventas totales de mineral bruto y exportado (sin refinar) se estimaron en 893 millones de dólares en 10 años. Sin embargo, debido al aumento sostenido de los precios del oro y de la plata, solo entre los ejercicios de 2006 y 2007 la mina le produjo a Goldcorp 312 millones de dólares (Murga Armas, abril-junio de 2013).

A pesar de que Montana siempre ha alegado que la mina traerá desarrollo local y regional a través de la generación de empleo e inversión social, el proyecto ha provocado críticas y protestas entre las comunidades afectadas. Además, estas comunidades solo reciben el 50% de la participación del 1% de las regalías sobre el valor de las ventas brutas que la empresa le paga al Estado (no participan del canon de superficie ni de otros impuestos), a lo que se suman las preocupaciones ambientales existentes relacionadas con el plan de gestión medioambiental elaborado por Montana, que según expertos independientes subestima los riesgos de contaminación y los impactos acumulativos sobre la disponibilidad de agua a nivel local, lo que crea inconformidad y temor, y provoca el rechazo a la mina Marlin.

#### Impactos ambientales y sociales

Contrariamente a la información contenida en los documentos elaborados por la empresa Montana, en los que se minimizan los impactos ambientales negativos y se magnifican los impactos sociales positivos, los estudios encargados o realizados por grupos de la sociedad civil en nombre de las comunidades indican que la pérdida del acceso a la tierra e integridad territorial, así como la contaminación del agua y la competencia por ella, son los efectos negativos más notables en las comunidades afectadas por la mina Marlin en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa.

#### Pérdida de acceso a la tierra e integridad territorial

Según los documentos citados, el efecto más tangible y dramático de la mina Marlin en San Miguel Ixtahuacán y, en menor medida, Sipacapa, es la pérdida de acceso a la tierra por parte de la población de las comunidades indígenas cercanas. A causa de las excavaciones de 5000 toneladas de roca al día, los cerros cercanos a los pueblos de Agel, Nueva Esperanza y San José Ixcaniche se han transformado en inmensos cráteres y montones

de roca de desecho en los últimos cinco años. Lamentablemente, esto ha tenido consecuencias fatales para los antiguos poseedores de las tierras. Ahora, a diferencia de lo que ocurría en los días en que no existía la mina, viven «reducidos a miserables lotes de tierra que limitan con un paisaje destruido» (Van de Sandt, 2009).

Además del daño ecológico, la mina Marlin también tendrá repercusiones socioeconómicas y culturales. De hecho, el Banco Mundial, uno de los financistas del proyecto, afirmó precisamente eso en uno de sus documentos, donde declaró que «el reasentamiento de las poblaciones indígenas que aplican modalidades de producción tradicionales basadas en la tierra, es un proceso especialmente complejo y puede tener importantes impactos negativos en su identidad y supervivencia cultural» (Banco Mundial, s.f., citado en Van de Sandt, 2009).

Ahora bien, la presencia de Montana también tiene importantes efectos sobre la integridad del territorio colectivo de la comunidad indígena de San Miguel Ixtahuacán. Como este «incluye y traslapa por completo el territorio municipal» (Van de Sandt, 2009, p. 25), las perspectivas de autonomía y autodeterminación, reconocidas claramente por la legislación internacional relacionada con los pueblos indígenas, se ven seriamente afectadas. Esto se debe a que, en la época de la adquisición de tierras para el proyecto Marlin, Montana no comprendió o simplemente irrespetó la compleja situación de la tenencia de la tierra en esa región. Al tratar los derechos familiares a la tierra como si fueran propiedad individual, «la empresa pisoteó» los derechos colectivos esenciales de las comunidades indígenas de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, pues consideró los derechos de uso de la tierra como si fueran propiedad individual.

Si las pruebas legales demuestran que las tierras de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa forman parte integral de un título colectivo (Van de Sandt, 2009), el informe sobre los procedimientos de adquisición de tierras elaborado por la empresa Montana en 2004 para acceder a un préstamo de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial también demuestra que la compañía minera pudo haber actuado de mala fe al proceder a adquirir dichas tierras. Hoy, afirma en su informe, «Montana posee los derechos sobre los minerales del subsuelo dentro del área del proyecto Marlin, pero la superficie de la tierra es de propiedad privada» (Van de Sandt, 2009, p. 26).

Como se ve, Montana no solo ignoró públicamente los títulos colectivos (ejidos o tierras comunales) de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa (Van de Sandt, 2009), sino que también ignoró aspectos culturales reconocidos por el Convenio 169 de la OIT, como el apego cultural de las comunidades indígenas locales a su tierra y, más aún, la naturaleza colectiva de este apego. Joris van de Sandt puso precisamente esto de manifiesto en el estudio encargado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Ámsterdam sobre «Degradación ambiental, recursos naturales y conflictos violentos en hábitats indígenas en Kalimantan, Indonesia; Bayaka, República Centroafricana; y San Marcos, Guatemala». Para mostrar que la empresa Montana minimiza el significado económico y cultural de la tierra para la población local, él recurre precisamente a los documentos oficiales que la minera dirige a la Corporación Financiera Internacional, especialmente al informe sobre los procedimientos de adquisición de tierras que hemos citado. Según Joris van de Sandt, en dichos documentos Montana concluye que «el apego cultural a la tierra no es fuerte», al considerar que «muchos dueños de la tierra no viven en la propiedad» y que «mucho de la tierra es utilizada en forma mínima, principalmente para cultivo de subsistencia, ocasionalmente para ganado y para adquirir leña para combustión» (Van de Sandt, 2009, p. 25).



Con el argumento de que los propietarios «parecen ver las transacciones de venta de tierras estrictamente como arreglos comerciales» y de que aquellos «están interesados (o han utilizado) los ingresos para perseguir oportunidades de negocio» (Van de Sandt, 2009, p. 25), la empresa Montana justifica ante sus financistas sus procedimientos de adquisición de tierras. Ahora bien, al hacerlo, la empresa minera niega el hecho de que las comunidades indígenas poseen un sistema de producción tradicional basado en la tierra, e ignora que dichas tierras han sido ocupadas desde hace siglos por comunidades indígenas con autoridades y formas de organización tradicionales propias, y que además están amparadas por la legislación nacional e internacional vigente.

El otro impacto negativo de la mina Marlin tiene que ver con la contaminación del agua.

#### Contaminación del agua

Otro de los impactos negativos de la minería en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa es la contaminación del agua. Se trata de un problema fácil de comprender que está relacionado con la producción de oro. En efecto, el proyecto Marlin se lleva a cabo «a cielo abierto», mediante dos cortes en la montaña y un túnel subterráneo. Como los minerales deben separarse de los desechos de roca inservibles antes de procesarlos, estos son depositados en un lugar destinado a tal efecto, llamado «depósito de roca de desecho». Aquí se trituran para luego ser enviados a dos tanques cilíndricos donde el oro se recupera de la roca mediante una reacción química en la que se pone en contacto con una solución de cianuro altamente tóxica (Van de Sandt, 2009).

El problema surge cuando el sedimento mineral conocido como «colas» es trasladado a un «depósito de colas» (TSF), ya que el sedimento que contiene cianuro se precipita hacia el fondo, donde se descompone y se

desintoxica lentamente. Ahora bien, como el nivel del agua en el depósito de colas aumenta continuamente (Montana estima que el proyecto Marlin generará 44 millones de toneladas de roca de desecho y 14 millones de toneladas de colas durante su vida productiva), la mina descarga aguas residuales tratadas procedentes del embalse que contiene el depósito en ocasiones. Lamentablemente, estas aguas llegan a la quebrada Seca, continúan hacia el riachuelo Quivichil y después hacia el río Cuilco (Van de Sandt, 2009).

Aunque la empresa Montana negó los riesgos ambientales durante su campaña de información a la comunidad en 2004, esta se sintió alertada por los posibles riesgos ambientales y, específicamente, por la posibilidad de contaminación del agua de superficie y subterránea, de la que dependen para cubrir sus necesidades diarias. En 2005, las comunidades locales de Sipacapa, con el apoyo de Madre Selva, presentaron una reclamación ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO, por su sigla en inglés) de la Corporación Financiera Internacional, en la que expresaban, entre otras cosas, su preocupación por el impacto negativo de la minería sobre la calidad y cantidad del suministro de agua local.

Aunque el informe de la CAO intenta minimizar el impacto potencial en la calidad del agua («las descargas planificadas o no planificadas del TSF no presentan un riesgo para la población de Sipacapa»), admite que el Gobierno guatemalteco no ha establecido un sistema claro e integral para regular el sitio Marlin que incluya estándares de calidad del agua y un sistema de supervisión para verificar el cumplimiento de las regulaciones y estándares. Además, concluye que el desarrollo y la implementación de algunos planes específicos de gestión y mitigación por parte de Montana, como el control de la erosión y la gestión de los residuos de roca, no se han mantenido al mismo ritmo que el cronograma del proyecto (CAO, 2005).

Sin embargo, el lenguaje disimulado y la información contradictoria del informe de la evaluación de la CAO aumentaron las sospechas y los temores de las comunidades y de las organizaciones ambientalistas hacia el proyecto Marlin. Esto provocó la aparición de otro actor: Robert Moran, experto estadounidense en geología hídrica y geoquímica que ya había evaluado el Estudio de Impacto Ambiental y Social del proyecto Marlin (Moran, 2004) y que fue invitado de nuevo por Madre Selva para revisar el análisis de riesgos ambientales de la CAO.

En su informe, Moran critica la «aproximación restrictiva» del Asesor de Cumplimiento de la CFI (Moran, 2005), ya que se centra únicamente en el posible impacto en la calidad del agua en Sipacapa y pasa por alto el posible impacto en las comunidades aledañas a la mina de San Miguel Ixtahuacán y a lo largo del río Cuilco, en el departamento de Huehuetenango. Moran concluye que la afirmación de que «no habrá ningún riesgo significativo de contaminación del agua como resultado de la mina» para la población de Sipacapa se basa en interpretaciones optimistas de datos incompletos que no pueden justificarse y que, por el contrario, «hay una posibilidad razonable de degradación significativa en la calidad del agua» (Moran, 2005, p. 4).

Lo anterior podría ponerse en duda con los siguientes argumentos: 1) Montana ha facilitado la creación de la Asociación de Monitoreo Ambiental Comunitario (AMAC), que llevó a cabo su primer trabajo de campo trimestral para recoger muestras de agua en febrero de 2006; y 2) la AMAC está formada por representantes de varias comunidades cercanas a la mina que recibieron formación básica en muestreo y química del agua (excepto una comunidad de San Miguel Ixtahuacán). Además, la AMAC cuenta con la asistencia de dos expertos técnicos (un ingeniero de la Universidad de San Carlos de Ciudad de Guatemala y un experto en geología del agua) para planificar y ejecutar sus actividades. Sin embargo,

las organizaciones de la sociedad civil y los miembros de la comunidad cuestionan la independencia de los miembros de la AMAC y de los expertos técnicos. Según ellos, ¡todos están pagados por Montana!

Además, los análisis del agua realizados simultáneamente por otras organizaciones (en noviembre de 2006, Madre Selva y el obispo Álvaro Ramazzini solicitaron un estudio de la calidad del agua del río Tzálá, en Sipacapa, al analista italiano Flaviano Bianchini, que ya había demostrado anteriormente la contaminación del agua cerca de la mina de oro y plata San Martín, propiedad de Goldcorp, en el valle de Siria, en Honduras), mostraron niveles elevados de varios metales pesados que superaban los estándares de agua potable (Bianchini, 2007).

Sin embargo, el Ministerio de Energía y Minas y la empresa Montana, aferrados a sus intereses, recurrieron a otros mecanismos. Por un lado, el viceministro de Energía y Minas afirmó que la investigación era falsa, alegando que las muestras no se habían recolectado y analizado adecuadamente. Por otro lado, la empresa Montana inició un pleito contra Madre Selva. Además, se supo que Bianchini había recibido amenazas en varias ocasiones durante las semanas siguientes (Van de Sandt, 2009).

Desde entonces, diversos documentos han denunciado problemas relacionados con la mina Marlin y las arbitrariedades de la empresa Montana (COPAE, 20 de agosto de 2007). Otros informan sobre el impacto negativo de la mina en su entorno y la contaminación del agua (COPAE, s.f.). En todo caso, y no obstante los alegatos de la empresa Montana, las comunidades ubicadas río abajo de la mina continúan reportando la muerte de ganado y ovejas, e incluso han llegado a presentar quejas por irritación de la piel.

Los detractores del proyecto Marlin, por su parte, opinan que tendrá un impacto negativo en el suministro de agua local. Si esto fuera así, sería inevitable la competencia por el agua entre la mina, que en tan solo una hora consume la cantidad de agua que una familia típica de la zona usa en 22 años (Van de Sandt, 2009), y las comunidades locales. Tanto más cuanto que el clima semiárido de esa región ya provoca escasez de agua en la estación seca.

Además de la explotación de oro, plata, bronce, zinc y otros minerales del subsuelo guatemalteco, el interés por el petróleo constituye otra de las tramas de las grandes empresas nacionales y transnacionales. El petróleo, cuyo descubrimiento en Guatemala data de las primeras décadas del siglo XX y cuya explotación arranca verdaderamente en los setenta, ha sido también objeto de negociaciones oscuras que se traducen en codiciosos contratos de explotación para las empresas y en escasas utilidades y desastrosos impactos ambientales para el país. A este respecto, el caso más sonado actualmente tiene que ver con la renovación del contrato 2-85 a la empresa Perenco Guatemala Limited en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT).

#### Exploración y explotación de petróleo

Si es cierto que las primeras concesiones de exploración petrolera en Guatemala datan de la primera mitad del siglo XX, también lo es que la intensificación de ese proceso tuvo lugar después del derrocamiento de Jacobo Árbenz. Hasta 1954, la Constitución de la República y la legislación petrolera aprobada en 1947 (Decreto núm. 468/1947) y 1949 (Decreto 649/1949), establecían parámetros nacionalistas que frenaban la participación de compañías extranjeras en la explotación de los hidrocarburos del país.

Por ejemplo, el artículo 95 de la Constitución establecía claramente que «los yacimientos de hidrocarburos y sus derivados solamente pueden ser explotados por el Estado, por guatemaltecos, o por compañías guatemaltecas

cuyo capital sea predominantemente nacional» (Constitución de la República de Guatemala, 11 de marzo de 1945). Por su parte, el Decreto 468, Ley de Petróleos, prohibía, entre otras cosas, conceder extensas zonas de exploración y explotación, dejar que fueran únicamente las empresas privadas las que determinaran el desarrollo del petróleo y la libre exportación petrolera, mientras que el Decreto 649 señalaba que la exploración, transformación y transporte de petróleo podrían realizarla empresas extranjeras cuyos activos pasarían a formar parte del patrimonio del Estado sin pago alguno al final de la concesión. Además, establecía la obligación de instalar una refinería cuando se produjeran 3000 barriles diarios y concedía una rebaja del impuesto superficial de explotación durante los tres primeros años de operaciones (Observatorio Ambiental, septiembre de 2012).

Como puede verse, la Constitución favorecía claramente al Estado en la explotación del petróleo y solo permitía la participación de empresas extranjeras en forma minoritaria junto con capital nacional, mientras que los decretos 468 y 649 imponían restricciones al capital extranjero. Por eso, y por otras medidas nacionalistas contempladas en la Constitución y en dichas leyes, Castillo Armas derogó la Constitución de la República de 1945 y, mediante la Ley Preliminar al Código de Petróleo (Ley núm. 172/1954), derogó el Decreto 649. Así, el Código de Petróleo, elaborado por las propias empresas y emitido mediante decreto presidencial del 7 de julio de 1955, definirá el marco legal esbozado por la Ley Preliminar. Por un lado, favorece a las empresas petroleras y, por otro, eleva a secreto de Estado la cuestión petrolera (Decreto núm. 345/1955).

Esta situación sería refrendada por la Constitución de la República de 1956. En contradicción con lo estipulado en el artículo 95 de la Constitución de 1945, el artículo 218 de dicha Constitución declaraba de utilidad y necesidad pública la explotación de minerales y demás recursos naturales. El resultado inmediato fue que, entre 1956 y 1957, una decena de compañías

estadounidenses y guatemaltecas se beneficiaron de contratos petroleros que abarcaban 3,8 millones de hectáreas, equivalentes a más de un tercio del territorio nacional (Carmical, 18 de noviembre de 1957). Una de ellas, The Ohio Oil Company, cuyos derechos abarcaban 271,601 hectáreas, hizo los primeros descubrimientos en el norte de Alta Verapaz y, en 1958, perforó un pozo con resultados positivos, aunque comercialmente inviable en la zona de Chinajá.

Cabe mencionar que entre 1958 y 1960 se aprobaron los contratos de explotación de las minas de antimonio y tungsteno de San Idelfonso Ixtahuacán, Huehuetenango, y que el grupo de cuatro minas (La Florida, Los Lirios, Anabella y Clavito) fue explotado por la compañía Minas de Guatemala. Por otra parte, la presencia de la empresa Exploraciones y Explotaciones Mineras de Izabal (EXMIBAL) en Izabal se remonta a 1955, año en que Castillo Armas modificó la legislación minera, y fue fundada en 1960 tras una alianza entre la empresa canadiense Hanna Mining e International Nickel (INCO), transnacional líder en la explotación del níquel.

Así se inauguró un proceso de exploraciones petroleras que, además de desembocar en el descubrimiento de los primeros yacimientos, dejó un valioso legado de información científica que, pese a haber sido considerado como «secreto de Estado», se utilizó en la década de los setenta con fines privados. Este proceso, que se desarrolló de forma paralela al de la minería en Huehuetenango e Izabal, tendría consecuencias lamentables para el proyecto de colonización de tierras en la Franja Transversal del Norte. De hecho, la exploración, los descubrimientos y la explotación de níquel, petróleo y otros minerales cada vez más importantes en diversos puntos de la región hicieron que militares, políticos, empresarios y terratenientes comenzaran a acaparar tierras en zonas donde se sabía que había petróleo y minerales.

El caso más conocido es el del cafetalero y azucarero guatemalteco Rudy Weissenberg, dueño de vastos dominios en Alta Verapaz, que es emblemático por las alianzas políticas y empresariales que materializó. Weissenberg se hizo con nuevas tierras en la zona de Las Tortugas y Rubelsanto (Solano, febrero de 2012), se asoció con empresarios como Ernesto Rodríguez Briones y Manuel Ayau Cordón y militó en el partido de extrema derecha Movimiento de Liberación Nacional (MLN). Además, compartió con Rodríguez Briones y Ayau Cordón la dirección local de la petrolera Basic Resources (Solano, 2005) y obtuvo seis concesiones por una superficie total de 374,449 hectáreas en Quiché, Huehuetenango, Petén y Alta Verapaz, las cuales traspasó a Basic Resources International (Bahamas) Limited, Shenandoah Guatemala Inc. y Saga Petroleum S.A. el 20 de junio de 1974 (Observatorio Ambiental, septiembre de 2012).

Ahora bien, el caso de Rudy Weissenberg ilustra bien la forma en que operan las élites económicas y políticas guatemaltecas: exceptuando la década 1944-1954, cuando los gobiernos revolucionarios privilegiaron los intereses nacionales en sus políticas, a lo largo de la historia de la industria minera y petrolera guatemalteca, los grandes empresarios y terratenientes, al igual que los políticos, actúan en favor de las empresas extranjeras y dejan que los campesinos sufran las consecuencias: Se les ignora o se les margina de los planes del Gobierno y, para favorecer los intereses individuales, familiares, gremiales o corporativos de la clase dominante, el Estado promueve, tolera o ejecuta el despojo de sus tierras y recursos naturales.

Esto fue precisamente lo que hicieron los regímenes militares de Arana Osorio, Laugerud García y Lucas García. En efecto, durante el mandato de Arana Osorio se emitió el Decreto 62-74, Ley de Régimen Petrolífero de la Nación (Decreto núm. 62-74/1974), que establecía tres puntos fundamentales: 1) ningún contrato podría durar más de 30 años; 2) al final del plazo, todos

los activos de la empresa pasarían al Estado; y 3) el Estado percibiría, como mínimo, el 50% del petróleo extraído en especie y el pago del impuesto sobre la renta (Bauer Paiz, 26 de noviembre de 2002). Sin embargo, el Decreto 62-74 no derogó el Decreto 345 de Castillo Armas ni aplicó sus disposiciones. Por el contrario, introdujo un sistema de contratación directa entre el Gobierno y las empresas interesadas que benefició a capitales asociados a las altas esferas militares.

Un año después, el gobierno de Laugerud García aprobó la Ley de Régimen Petrolero de la Nación (Decreto núm. 96-75/1975), que derogó el Decreto 62-74. Esta nueva ley, que presentaba numerosas ventajas con respecto al Código de Petróleo, establecía una regalía creciente del 55%, un período máximo de explotación de 25 años, la transferencia de los activos al Estado al finalizar el plazo (aunque permitía transferirlos a otros contratistas) y la obligación de pagar 1 millón de quetzales por la suscripción del contrato (Bauer Paiz, 26 de noviembre de 2002). Sin embargo, unos años después se conocieron las verdaderas intenciones de la administración de Laugerud García: autorizar a Basic Resources, Shenandoah y Saga Petroleum a construir un oleoducto capaz de transportar 3000 barriles diarios de petróleo a través de la Franja Transversal del Norte (Observatorio Ambiental, septiembre de 2012).

Ahora bien, el oleoducto se construyó para transportar 50,000 barriles diarios de petróleo a lo largo de 236 kilómetros desde Rubelsanto, en Alta Verapaz, hasta el puerto de Santo Tomás de Castilla, en Izabal, y el resultado fue el despojo de varias comunidades, la violencia contra quienes se resistieron y la reducción del número de hectáreas entregadas a los campesinos. La Masacre de Panzós, que tuvo lugar el 29 de mayo de 1978, es quizá el mejor ejemplo de la violencia desatada por el régimen contra los campesinos que se oponían a los abusos de los terratenientes: Ese día, soldados que defendían los intereses de los terratenientes asesinaron a 53 personas en la plaza del pueblo y sus alrededores (CEH, febrero de 1999).

En este contexto, las empresas transnacionales lograron consolidarse. En 1983, el gobierno del general Mejía Víctores aprobó el Decreto Ley 109-83, también conocido como Ley de Hidrocarburos, que, además de contener varios artículos difíciles de interpretar (Bauer Paiz, 26 de noviembre de 2002), creó las condiciones jurídicas para que la compañía Basic Resources —que había adquirido los derechos de Centram Zamora, S.A., Saga Petroleum y Shenandoah— se apropiara de buena parte del petróleo producido en el país, quedándole al Estado una insignificante regalía.

De hecho, la Ley de Hidrocarburos permite que las compañías conserven los privilegios obtenidos con el Código de Petróleo de Castillo Armas, lo que permitió que Basic Resources alcanzara unas ganancias de más del 450%. Bauer Paiz señala además que esta transnacional ha fijado precios decrecientes del crudo en perjuicio de los intereses del Estado, mientras que los impuestos que paga por regalías petroleras son insignificantes en relación con los impuestos que soporta la economía interna (empresas y consumidores guatemaltecos). Así, la empresa extranjera se lleva un valioso recurso no renovable que tarde o temprano se agotará (Bauer Paiz, 26 de noviembre de 2002).

Para favorecer el desarrollo de la industria petrolera y minera, así como la ejecución de los planes estatales de construcción de hidroeléctricas en diversos puntos del país, los gobiernos militares retomaron el proyecto original de construcción de la carretera de la Franja Transversal del Norte.

#### Construcción de la carretera

Los descubrimientos realizados por Basic Resources y Shennandoah Oil desde 1974 en el yacimiento petrolero de Rubelsanto marcaron el inicio de una serie de exploraciones y explotaciones petrolíferas que se extendieron hasta el norte del Petén en pocos años (Murga Armas, abril-junio de 2013).

Esto estimuló a los gobiernos militares de turno, aliados con grupos de poder económico y compañías petroleras, a continuar la construcción de la carretera de terracería que el INTA había iniciado en 1960 (Solano, febrero de 2012). Así, en 1975, el gobierno, el ejército y la compañía estadounidense Shennandoah Oil acordaron continuar los trabajos de construcción de la carretera que articulaba el antiguo municipio de Sebol (hoy Fray Bartolomé de Las Casas) con la aldea de Secacao, situada muy cerca de la cabecera municipal de Raxruhá.

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

#### Triunfo de las empresas petroleras

En la Franja Transversal del Norte, como hemos visto, el período comprendido entre 1970 y 1985 se caracterizó por el asentamiento de poblaciones campesinas provenientes de otras regiones del país en las zonas de colonización, la apropiación de enormes extensiones de tierra por parte de personas no campesinas, la violencia política contra la población campesina y la destrucción de las zonas de colonización, así como la instalación inicial de compañías petroleras y mineras en algunos puntos de la región.

Con la aprobación en 1983 de la Ley de Hidrocarburos (Decreto núm. 109-83/1983) y su Reglamento General, que puso fin a las objeciones de las empresas petroleras y del Gobierno de Estados Unidos a la Ley de Régimen Petrolero de 1975, se inicia en Guatemala una nueva etapa en la historia de las compañías petroleras que se desarrollará en paralelo con la implementación de un nuevo modelo de política agraria basada en la libre comercialización de tierras.

#### El nuevo oligopolio del petróleo

La guerra había provocado la interrupción de los programas de colonización en la Franja Transversal del Norte, así como la expulsión de gran parte de los colonos que vivían en la zona. También frenó el desarrollo de los proyectos petroleros y mineros existentes, pero no logró detener la progresiva entrega de los recursos naturales a empresas locales y transnacionales. Si bien en 1983 solo permanecían en el país operando contratos de Basic Resources la española Hispanoil, la brasileña Braspetro y la francesa Elf Aquitaine, así como la estadounidense Texaco, que había descubierto petróleo en el campo Xan, al norte del Petén (Solano, 2005), también es cierto que la transición democrática propiciada por el gobierno militar de Mejía Víctores favorecería la llegada de nuevas transnacionales.

De hecho, desde entonces, varias empresas estadounidenses han llegado a Guatemala: AMOCO perforó un pozo en Xalbal, en el norte del Quiché, y Triton Energy exploró la zona entre la laguna de Lachuá, en Alta Verapaz, y el río San Ramón, en Huehuetenango. Sin embargo, la lucha insurgente, a pesar de la arremetida militar en la región a principios de los 80, alterará los planes de las transnacionales: en 1986, AMOCO suspendió efectivamente sus exploraciones debido a las amenazas guerrilleras, y en 1989 abandonó definitivamente el país. Lo mismo ocurrió con Triton Energy en el Ixcán y con Texaco en el norte del Petén. Ambas abandonaron sus exploraciones casi simultáneamente, a pesar del potencial petrolero de estas áreas.

Ese no sería el caso de Basic Resources. Además del contrato de concesión 1-85 de los pozos de Rubelsanto, Chinajá, Tierra Blanca y Caribe, que operaba su socia la empresa estatal francesa Elf Aquitaine, el contrato de concesión 2-85, firmado el 13 de agosto de 1985 por un período de 25 años, le permitirá obtener los derechos de explotación del campo Xan, ubicado en la zona de la Laguna del Tigre. Allí, Basic Resources perforará 28 pozos productores y 6 pozos inyectoros, lo que convertirá al campo Xan en el yacimiento petrolífero más importante del país en los años siguientes.

Ahora bien, en 1983, Basic Resources entabló una demanda internacional contra Elf Aquitaine, a la que acusó de explotar ilícitamente los yacimientos de Rubelsanto y sus alrededores. Como resultado, la Cámara Internacional de Comercio de Ginebra (Suiza) le otorgó una indemnización de 130 millones de dólares (Solano, 2005). Es con este importante capital con el que Basic Resources se propone desarrollar la zona petrolera de Rubelsanto junto con Hispanoil. Para ello, tras el anuncio oficial del 6 de junio de 1994 y con el apoyo económico de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, comenzó la construcción del oleoducto que conectaría el campo Xan con el oleoducto existente en la Franja Transversal del Norte.

Con una extensión de 289,9 kilómetros, de los cuales 123,4 corresponden al trayecto entre el campo Xan, en el Parque Nacional Laguna del Tigre, y la pequeña refinería de asfalto en La Libertad, en el departamento de Petén, y 116,5 a la conexión en Raxruhá, en Alta Verapaz, este nuevo oleoducto, terminado en 1997, será una pieza esencial para el traslado del petróleo hasta el puerto de Santo Tomás de Castilla, en Izabal (Murga Armas, abril-junio de 2015).

## El petróleo del Parque Nacional Laguna del Tigre

En agosto de 1985, Basic Resources suscribió el Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación 2-85, que le otorgaba derechos de exploración y explotación en el Parque Nacional Laguna del Tigre, con el gobierno de Mejía Vítores por un plazo de 25 años, que concluía en agosto de 2010. Sin embargo, en 2001, Basic Resources vendió los derechos del contrato a la empresa Perenco Guatemala Limited, subsidiaria de la francesa Perenco, que en 2009 solicitó al Ministerio de Energía y Minas la prórroga del contrato por 15 años más, lo cual provocó el rechazo de las comunidades que habitan en la zona y la crítica de organizaciones ambientalistas, que señalan las ilegalidades de la concesión y las consecuencias negativas de la exploración y explotación petrolera (Murga Armas, 2018).

De hecho, la presencia de Perenco en Guatemala ha sido objeto de críticas desde que, en 2010, el expresidente Álvaro Colom Caballeros (2008-2012) autorizó la ampliación de la concesión y la extensión de la explotación, ya que esta se lleva a cabo en un área protegida por la legislación nacional y la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Convención de Ramsar), adoptada en 1971 y ratificada por Guatemala en 1990.

Ahora bien, las condiciones en que se aprobó la prórroga del contrato provocaron un acalorado debate sobre las concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales en áreas protegidas y pusieron de manifiesto la forma en que muchas empresas transnacionales actúan para obtenerlas.

Ciertamente, en Guatemala, las concesiones de exploración o explotación de recursos naturales aprobadas por el Estado a empresas transnacionales confirman un hecho contundente: las empresas interesadas en explotar estos recursos son capaces de recurrir a cualquier tipo de mecanismo con tal de lograr sus objetivos. Esto es precisamente lo que

revelan los diversos estudios sobre el proceso de aprobación del contrato de exploración y explotación de la mina Marlin en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en San Marcos, y esto es precisamente lo que se comprueba al estudiar el proceso seguido por Perenco para prorrogar y ampliar el contrato 2-85 (Murga Armas, 2018). La reforma del Decreto 109-83, Ley de Hidrocarburos, resulta particularmente ilustrativa al respecto.

En efecto, el Decreto 109-83, emitido el 15 de septiembre de 1983 durante el gobierno de facto del general Mejía Vítores y como requisito indispensable del Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener cualquier ayuda presupuestaria, contenía algunas cláusulas que incomodaban a las empresas petroleras. En particular, el artículo 12 establecía que «el plazo de los contratos de operaciones petroleras, en ningún caso, podrá exceder de veinticinco años», lo cual era un obstáculo para la empresa Perenco que deseaba seguir explotando el subsuelo nacional.

Para superar este obstáculo y con el claro propósito de completar y derogar algunos artículos del Decreto 109-83, que hasta entonces definían los términos de la explotación petrolera, el 18 de noviembre de 2008 el Congreso de la República aprobó el Decreto 71-2008, Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación, conocida como FONPETROL. Ahora bien, aunque FONPETROL busca regular con mayor claridad los beneficios vinculados a la explotación petrolera, también permite la prórroga de los contratos petroleros por un periodo de 15 años.

Así, en flagrante violación del Estado de Derecho, ya que el principio de prórroga del contrato 2-85 debería basarse en la legislación de áreas protegidas vigente desde 1989 y en las disposiciones de conservación de la Biosfera Maya vigentes desde 1990, la modificación del Decreto 109-83 permite a FONPETROL relativizar las preocupaciones ambientales y estipula que la prórroga del contrato podrá autorizarse si «los términos económicos son favorables al Estado».

Sin embargo, el análisis de los impactos financieros realizado por el Colectivo Guatemala, en el marco del «Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la Empresa Perenco Guatemala Limited», muestra que los beneficios económicos para el Estado son mínimos, mientras que el impacto de la explotación petrolera en el medio ambiente sería muy negativo (Collectif Guatemala, noviembre de 2011).

Por otro lado, FONPETROL habla de una «prórroga» del contrato, mientras que la solicitud presentada por Perenco Guatemala Limited incluía una «ampliación». Cabe señalar que el proyecto de Perenco G.L. contemplaba la apertura de cuatro nuevos pozos en el área de la Laguna del Tigre para aumentar la producción petrolera, que ha estado en franco declive en los últimos años.

Ahora bien, el contrato fue firmado en marzo de 2010 entre el ministro de Energía y Minas, Carlos Meany, y Perenco Guatemala Limited, pese al rechazo de 53 comunidades del departamento de Petén y sin tener en cuenta la opinión de las instituciones estatales competentes en la materia. Entre ellas, la del ministro de Ambiente y Recursos Naturales, Luis Ferraté, quien no dudó en señalar su ilegalidad. Así, y a pesar de los recursos jurídicos presentados ante diversas instancias nacionales e internacionales por las ilegalidades cometidas en la renovación del contrato, la transnacional francesa obtuvo la autorización del Estado para seguir operando en la reserva natural.

Las consecuencias ambientales de la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre son evidentes.

#### Impactos ambientales

En 1997, tras su primera misión a la Laguna del Tigre, el equipo de expertos de Ramsar recomendó «que las autoridades competentes limiten los permisos para realizar actividades petroleras dentro del biotopo a lo contemplado



estrictamente en el contrato 2-85» (Ramsar, 1997, citado en Collectif Guatemala, noviembre de 2011). Además, instó a que, una vez finalizado este contrato, no se comprometieran más áreas dentro del biotopo y del Parque Nacional Laguna del Tigre con actividades no contempladas en el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas.

Dicha recomendación no carecía de fundamento. Por un lado, la explotación petrolera no estaba comprendida entre las actividades autorizadas por el artículo 8 del citado reglamento y, por otro, ya era evidente su impacto sobre el medio ambiente (contaminación de las aguas, emisiones excesivas de óxido de nitrógeno y de óxido de azufre en el aire, entre otros) (Collectif Guatemala, noviembre de 2011).

En ese mismo año, un biólogo estadounidense señalaba también que «la presencia de hidrocarburos en ciertas aguas de superficie del PNLT» generaba, entre otros efectos, «daños genéticos a los peces y especies acuáticas del PNLT» (Theodorakis y Bickham, 1997, citado en Collectif Guatemala, noviembre de 2011).

Otros estudios realizados para determinar el impacto de la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre coincidían en señalar los efectos negativos, ya evidentes, de dicha actividad en esa área protegida. La organización Parkswatch enumeraba en 2003 con no pocos detalles los siguientes efectos negativos: 1) contaminación del aire y del suelo; 2) tala de árboles para la construcción de los pozos (deforestación); y 3) reducción anormal del número de pájaros cerca de los pozos; 4) apertura de brechas, caminos y carreteras para el mantenimiento del oleoducto, lo que motiva la instalación de las comunidades (deforestación e «invasiones»); 5) deforestación y quema de partes del bosque por parte de las comunidades instaladas, así como 6) irresponsabilidad de la empresa con respecto a la colonización humana del PNLT (ParksWatch, 2003).

Esa es la causa de los impactos negativos señalados por diversos estudios sobre la actividad petrolera en la Laguna del Tigre. Sin embargo, debemos señalar que existe otra versión de los hechos relacionada con los intereses de Perenco. En los medios de comunicación se atribuye el desastre ambiental a las comunidades indígenas y campesinas que, según ellos, han invadido el PNLT y provocado la deforestación de la zona y los impactos ambientales derivados de ella. De hecho, esta versión intenta trasladar la responsabilidad de los hechos a los habitantes que, en las últimas décadas y en diferentes circunstancias, han migrado hacia la región en busca de tierras, justificando así la presencia de la empresa transnacional y la continuidad de la explotación petrolera.

Sin embargo, los diversos estudios ambientales realizados en el PNLT coinciden en un hecho contundente: según ParksWatch, «la actividad petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre ha jugado un papel fundamental para que existan otros problemas como las invasiones y las amenazas relacionadas con la presencia humana permanente, expansión de la frontera agrícola y ganadera e incendios» (ParksWatch, 2003).

Sin negar los problemas derivados de la «presencia humana permanente» en la zona, otros estudios de impacto ambiental señalan la responsabilidad de la empresa en este asunto. Si la empresa no hubiera construido carreteras para la explotación petrolera (o, en otras palabras, si no se hubiera autorizado la explotación petrolera en la zona), las comunidades indígenas y campesinas asentadas en ciertas áreas del PNLT habrían tenido muchas menos probabilidades de hacerlo. Precisamente eso es lo que indicó oportunamente el CONAP en la versión original del plan maestro del Parque Nacional Laguna del Tigre. Según este documento, modificado ilegalmente sin informar ni consultar a la junta técnica y científica responsable de su validación justo antes de renovar

el contrato 2-85 a Perenco G.L., «las carreteras construidas en el marco de la explotación de los pozos Xan habían favorecido la ocupación de las tierras del PNLT» (Collectif Guatemala, noviembre de 2011, p. 32).

Por ello, y por otros problemas ambientales derivados de la presencia de Perenco en la zona, el texto original del plan prohibía la existencia de nuevas explotaciones petroleras y recomendaba, además, «la evaluación del contrato petrolero para poder reclamar a la empresa Perenco G.L. la reparación de los daños causados al PNLT por sus actividades» (Collectif Guatemala, noviembre de 2011, p. 32).

Lamentablemente, los intereses en juego pudieron más que el informe objetivo de la versión original del plan, por lo que este fue alterado misteriosamente en el sentido que interesaba a la petrolera. Así, y pese a que un grupo de diputados alemanes envió una carta al presidente Álvaro Colom proponiéndole una alternativa similar a la que su homólogo Rafael Correa propuso en Ecuador unos años antes (Ramírez, 23 de julio de 2010), el Gobierno accedió a las peticiones de la petrolera y mostró su total sumisión a los intereses transnacionales. Los efectos sociales de la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre también son evidentes.

#### Impactos sociales

En el informe sobre «las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa Perenco Guatemala Limited», que hemos citado, el Colectivo Guatemala, con el apoyo de la red Un Solo Planeta y de las asociaciones Terre des Hommes France, France Amérique Latine y Sherpa, señala el «incumplimiento de los compromisos contraídos por la empresa para el desarrollo de las comunidades» y presenta una lista de «impactos sobre derechos humanos». De hecho, el colectivo advierte de la

violación del derecho a la libre circulación de las personas, del derecho al trabajo, del derecho a la salud y a la libertad de reunión como consecuencia de la militarización de la zona.

Sin embargo, el poder de las transnacionales y sus socios locales es tal que, inmediatamente después de que el Gobierno aprobara la prórroga del contrato 2-85, Perenco G.L. anunció una donación de 13 millones de dólares para ayudar a la reconstrucción de la zona tras la erupción del volcán de Pacaya y la tormenta Agatha, y 3 millones de dólares más para financiar el establecimiento de seis nuevos destacamentos militares en la zona del PNLT, mostrándose satisfecha con la resolución. Este hecho, que no sería criticable si la ayuda se hubiera destinado solo a una causa humanitaria, muestra cuál es la verdadera misión del ejército en una nación donde el Estado ha sido privado de su soberanía.

Solo en ese sentido se puede explicar otro «compromiso» de la transnacional. Según otro contrato de donación de la empresa Perenco G.L. al Estado de Guatemala, la petrolera se compromete a donar 0,30 USD por barril producido para financiar el mantenimiento y las operaciones del «Batallón de Infantería de Selva», encargado de velar por la seguridad y protección del Parque Nacional Laguna del Tigre y de la Biosfera Maya (Collectif Guatemala, noviembre de 2011). Según la prensa, los destacamentos están principalmente destinados a la instalación del batallón, compuesto por 250 soldados cuya misión oficial es proteger la Laguna del Tigre y luchar contra el narcotráfico que se ha propagado en la región (Paredes y López, 21 de agosto de 2010). De esta manera, ¡una empresa transnacional financia al ejército nacional a través de su filial!

Si el discurso oficial y mediático señala que la misión del irónicamente llamado «Batallón Verde» es proteger la Laguna del Tigre y luchar contra el narcotráfico, los hechos ponen de manifiesto el objetivo real de su misión. El

despliegue del ejército en la zona del PNLT, así como la militarización de los municipios de La Libertad y San Andrés para ejercer funciones de seguridad pública, han sido denunciados de inmediato por 37 comunidades de la Laguna del Tigre (Collectif Guatemala, noviembre de 2011). Así, el «glorioso Ejército de Guatemala», que presume de defender la patria, cumple su verdadera misión: vigilar los territorios económicamente estratégicos para el gran capital nacional y transnacional.

Coincidentemente, este nuevo batallón tiene su principal destacamento en «el lugar conocido como Pozo Xan» desde noviembre de 2010, una decisión oficialmente justificada por su condición de «punto estratégico cercano a la frontera con México, para controlar el trasiego de armas, ganado, migrantes indocumentados y otros ilícitos» (Escobar, 21 de noviembre de 2010).

Si es cierto que «el objetivo del comando es recuperar la gobernabilidad en el parque Laguna del Tigre» y que «van a actuar en desalojos de invasores solo cuando se cuente con la orden judicial respectiva» (Escobar, 21 de noviembre de 2010), también es cierto que experiencias anteriores en diferentes regiones del país hacen temer a las comunidades posibles desalojos (Collectif Guatemala, noviembre de 2011).

Veamos a continuación lo que sucede con el cultivo de caña de azúcar y palma africana en una extensa región del país.

## 2) Cultivo de caña de azúcar y palma africana para la producción de agrocombustibles

La existencia de plantaciones de palma africana en las regiones de la Franja Transversal del Norte y en los departamentos de Izabal y El Petén era prácticamente desconocida en la década de los setenta. Salvo por el

surgimiento de unas pocas en el contexto de la crisis energética de 1973, las zonas que hoy sufren las consecuencias de la expansión incontrolada de plantaciones de caña de azúcar y palma africana para la producción de «biocombustibles» conservaban hasta hace poco tiempo la fisonomía del paisaje agrario regional: extensas áreas de bosques y humedales ricos en recursos naturales renovables contribuían a satisfacer las necesidades básicas de las economías campesinas y familiares. Estas, además de producir para su sustento, contribuían a la producción de granos básicos para el consumo nacional.

Con la expansión del cultivo de caña de azúcar y palma africana en estas regiones, está teniendo lugar un fenómeno sin precedentes: la pérdida de tierras agrícolas para la producción de alimentos va acompañada del cambio de uso del suelo de extensas zonas que, hasta hace menos de una década, se conservaban como bosques y humedales (Hurtado, agosto de 2008).

Este fenómeno, que en apariencia se circunscribe al ámbito regional, tiene en realidad alcance nacional. En la última década, Guatemala se ha convertido en un país dependiente de la importación de maíz amarillo, arroz, trigo y soja desde Estados Unidos, por lo que está cada vez más sometida a las condiciones de los precios internacionales de los alimentos y a la disponibilidad del mercado mundial (Hurtado, agosto de 2008). ¡Triste realidad para un país que hasta hace algunos años era autosuficiente en la producción de alimentos!

Esta situación es tanto más grave cuanto que las empresas agroindustriales que impulsan el cultivo de caña de azúcar y palma africana en la Franja Transversal del Norte, Izabal y Petén, declararon abiertamente su intención de ocupar toda la tierra «apta» disponible en el país.

a) Procesos de concentración de la propiedad de la tierra

Ya sea una estrategia de «reconversión productiva» (Solano, septiembre de 2008), un fenómeno provocado por «un nuevo ciclo de acumulación y dominio» (Fradejas et al., octubre de 2008) o una nueva forma de expansión y acumulación de capital, lo cierto es que, en Guatemala, desde hace menos de una década, se está produciendo una expansión inusual de enormes plantaciones de caña de azúcar y palma africana destinadas a la producción de agrocombustibles.

Pero, ¿cómo se explica este fenómeno y cuáles han sido sus consecuencias?

Según Laura Hurtado, este fenómeno está relacionado con el interés de Estados Unidos y la Unión Europea de fomentar la producción de «biocombustibles» en otros países para reducir su dependencia del petróleo procedente de Rusia, Irán y Venezuela (Hurtado, agosto de 2008). Ahora bien, su iniciativa ha provocado un proceso de concentración y reconcentración de la tierra en manos de un reducido número de empresarios y grupos corporativos que compran o arriendan tierras en los municipios de Ixcán (Quiché), Sayaxché y San Luis (Petén), Chisec, Fray Bartolomé de Las Casas, Chahal y Panzós (Alta Verapaz) y El Estor (Izabal) para establecer sus plantaciones.

Aunque las estadísticas nacionales de esa época aún no reflejaban la dimensión de dicho fenómeno, la comparación de los datos del IV Censo Nacional Agropecuario de 2003 y de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2007, ambos realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), permitió dimensionar la situación del país en ese momento. Según el IV Censo Nacional Agropecuario, hasta 2003, 49 fincas con una superficie total de 31,185 hectáreas sembradas de palma africana produjeron 7,040,225 quintales de materias primas destinadas especialmente a la producción de aceites esenciales,

grasas para la industria alimenticia y jabones. Sin embargo, la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2007 reveló que el número de fincas dedicadas a ese cultivo había aumentado a 1049 y que la superficie cultivada había aumentado a 65,340 hectáreas, es decir, el doble de lo reportado por el censo.

Por su parte, Laura Hurtado afirma que, aunque ya existían plantaciones de ese tipo en la Costa Sur, desde 2003 el auge del mercado global de agrocombustibles está provocando una expansión acelerada de las plantaciones de caña de azúcar y palma africana que está transformando drásticamente el paisaje regional (Hurtado, julio de 2009). Según ella, en junio de 2008 se habían sembrado un total estimado de 83,385 hectáreas de palma africana para la producción de agrodiésel (Hurtado, agosto de 2008) y, en ese mismo año, la prensa escrita preveía que para 2010 la superficie cultivada podría llegar a las 100,000 hectáreas (El Periódico, 15 de julio de 2008).

Se ha dicho que el acaparamiento de tierras en la Franja Transversal del Norte, Izabal y Petén también estaba relacionado con el aumento de la producción de caña de azúcar en los últimos años. Dos razones explican este fenómeno. Por un lado, está la ampliación de la cuota azucarera asignada a Guatemala por Estados Unidos (Guatemala es el tercer proveedor de azúcar de este país, por detrás de la República Dominicana y Brasil). Por otro lado, está el impulso de la producción de agrocombustibles en los países en desarrollo por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, así como el incremento de la demanda de etanol en el mercado internacional.

Según el Censo Nacional Agropecuario de 2003, en todo el país había 188,775 hectáreas de caña de azúcar en cultivo. De ellas, el departamento de Escuintla tenía sembradas 154,620 hectáreas, lo que suponía el 87% de la producción. Por su parte, Suchitepéquez contaba con 20,970 hectáreas plantadas, lo que suponía el 8,25% de la producción. En otras palabras, en ambos departamentos se concentraba el 93% de las tierras dedicadas a este cultivo.

Por otro lado, la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2007 reveló un incremento tanto en la producción como en el número total de hectáreas sembradas. Las cifras reflejan, en efecto, un incremento del 1,55% en la producción y un aumento del 38,2% en la superficie total plantada (260,896 hectáreas en total).

En realidad, se desconoce cuál será el límite de las tierras de las plantaciones productoras de agrocombustibles. En febrero de 2007, cuando el Ingenio Chabil Utzaj terminó de ocupar la región del valle del río Polochic, el sector azucarero parecía haberlo encontrado. Así lo indicaba el gerente de la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), Armando Boesche, quien, en declaraciones a la prensa, afirmaba que ya no había disponibilidad de tierras. Sin embargo, Laura Hurtado observó posteriormente cierta expansión adicional en los municipios de Sayaxché e Ixcán y tuvo noticias sobre la posibilidad de que se crearan nuevas plantaciones en el municipio de Fray Bartolomé de Las Casas (Hurtado, agosto de 2008).

Los empresarios dedicados al cultivo de palma africana, por su parte, se mostraban optimistas: «Nosotros aún no hemos encontrado límite de tierras para sembrar palma africana, sin embargo, podríamos llegar a tal extremo en unos diez años», afirmaba Eduardo Castillo, director de aceites de la Gremial de Fabricantes de Alimentos, en julio de 2008 (El Periódico, 13 de julio de 2008). En realidad, se trataba de una expectativa centrada en la posibilidad de adquirir tierras incluso de los pequeños propietarios que todavía quedaban en la región.

Estamos, pues, asistiendo a un nuevo proceso de acumulación de tierras en manos de un reducido grupo de empresas agroindustriales, tanto nacionales como transnacionales. Lamentablemente, el avance incontenible de esas plantaciones está provocando el abandono de extensas zonas que anteriormente se dedicaban a la producción campesina y de alimentos para el consumo local y nacional.

## Métodos de acumulación de tierras

Si los acuerdos de paz, especialmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, abogaban en 1996 por la democratización de la tenencia de la tierra y el acceso de los campesinos a los recursos naturales, ¿cómo se explica que algunos años después se inicie un proceso diametralmente opuesto, es decir, un proceso de acaparamiento de tierras por parte de los agroindustriales de la caña de azúcar y la palma africana? ¿Cómo logran los capitalistas sus objetivos? ¿Qué pasa con la pequeña propiedad campesina y familiar?

En un trabajo anterior (Murga Armas, abril-junio de 2007) se explicó cómo la oligarquía guatemalteca había manipulado los acuerdos de paz en su beneficio. También mostramos cómo la inspiración neoliberal del mercado de tierras había favorecido su consolidación en un contexto en el que buena parte de la población esperaba la democratización económica y política de la sociedad. Veamos ahora cuáles han sido los procedimientos utilizados por las empresas agroindustriales para monopolizar las propiedades agrarias en las regiones escogidas para la siembra de palma africana y caña de azúcar.

Antes de describir los métodos utilizados por las empresas agroindustriales para apropiarse de tierras, hay que tener en cuenta que la concentración de propiedades agrarias afecta a parcelas de campesinos, pequeños y medianos agricultores y ganaderos, con el fin de conformar propiedades lo suficientemente grandes para establecer plantaciones de caña de azúcar, palma africana, piñón y otros productos. Este proceso se ha desarrollado especialmente en los municipios de Ixcán, Chisec, Fray Bartolomé de las Casas y Sayaxché, una región con muchas pequeñas y medianas parcelas cuyos propietarios fueron beneficiarios de los programas estatales de colonización de tierras en los años sesenta y setenta, así como de grupos de familias desplazadas por la guerra interna en los años setenta

y ochenta. Todos ellos, ya fueran propietarios individuales o colectivos, habían regularizado la tenencia de sus parcelas y obtenido escrituras antes de 1996.

El proceso de reconcentración de propiedades agrarias, en cambio, reúne antiguos latifundios en propiedades mucho más grandes. Así sucede en el valle del río Polochic, en los municipios de La Tinta y Panzós, en Alta Verapaz, y en el municipio de El Estor, en Izabal, donde el Ingenio Chabil Utzaj ha comprado la mayor parte de las antiguas fincas, de entre 90 y 1350 hectáreas, hasta completar las 5400 hectáreas que se propone adquirir. Algo similar ocurre en los municipios de Chisec, Fray Bartolomé de Las Casas y Chahal, en la Franja Transversal del Norte, donde las empresas de palma africana propician la reconcentración de latifundios ganaderos y tierras privadas improductivas para crear sus plantaciones.

Los métodos utilizados varían en función del contexto y de la lógica definida por las empresas agroindustriales. En primer lugar, intentan comprar la tierra para garantizar sus inversiones. Si los propietarios se niegan a vender, tratan de conseguir la firma de contratos de arrendamiento por periodos de tiempo que coincidan con la vida útil de la plantación. En este caso, los costes de rescisión de los contratos son tan elevados para los propietarios de la tierra que estos preferirían no revocarlos, con tal de no perder un terreno que al final del plazo fijado (25 años para la palma africana, normalmente) les será devuelto sin vegetación y totalmente agotado. Ese es el caso del cultivo de la palma africana, que seca literalmente la tierra, y también el de la caña de azúcar, que la degrada tanto que necesita revitalizarse frecuentemente con métodos y productos químicos fuera del alcance del campesinado.

Los procedimientos para apropiarse de tierras varían de un contexto a otro. En el Petén, por ejemplo, los compradores utilizan mecanismos que van desde el pago inmediato de sumas de dinero que superan el precio local

de la tierra hasta amenazas, coacción y violencia contra los propietarios que se niegan a vender sus parcelas. Además, ha sido frecuente que la empresa compradora encierre la parcela del propietario renuente mediante la compra paulatina de las parcelas vecinas, de tal manera que la imposibilidad de utilizar los accesos (pasajes, caminos, carreteras) y el acceso a fuentes de agua les obligue a vender el terreno que aseguraba el sustento de sus familias.

El caso de Fray Bartolomé de Las Casas es distinto, ya que la empresa de palma africana intenta primero persuadir a los pequeños propietarios mediante la influencia de otro intermediario. Como en el Petén, el empresario ofrece distintas opciones de arrendamiento cuando el pequeño propietario se niega a vender. En todos los casos, el precio o la renta que paga la empresa resulta atractivo para las economías campesinas y familiares, que a menudo subestiman las consecuencias futuras de la venta o arrendamiento de sus parcelas. La proletarianización, la depreciación de la moneda, el alza constante de los alimentos y la degradación del suelo al final del contrato son realidades que muchas veces no prevén las familias campesinas que acceden a las «tentadoras» ofertas de los agroindustriales.

En el valle del Polochic, donde el establecimiento del Ingenio Chabil Utzaj provocó desalojos violentos de campesinos en marzo de 2011 (Solano, 9 de mayo de 2011), los empresarios compran directamente a los finqueros de la zona. Así comienza el proceso de expulsión o redefinición de las condiciones laborales de cientos de familias de antiguos colonos que, bajo un régimen semifeudal o semicolonial, vivían y trabajaban en la finca a cambio del usufructo o arrendamiento de un pedazo de tierra que les asegurara el sustento.

El resultado de este proceso es evidente. Cientos de campesinos sin tierra tendrán que vender su fuerza de trabajo en alguna de las nuevas plantaciones de la zona, en un contexto en el que la sobreoferta de mano de

obra determina las condiciones laborales. Algunos campesinos se beneficiarán con el pago de prestaciones y/o el traspaso de pequeñas extensiones de tierra contiguas a las fincas, lo cual no les libra de la tendencia a proletarizarse en condiciones poco favorables para ellos. En todos los casos, se pone fin al sistema de economía campesina que, con matices y variantes según las regiones, funcionó durante muchos años combinando el trabajo en la finca, la producción familiar y el pequeño comercio local.

Ahora bien, la destrucción de cientos de economías campesinas y familiares beneficia a un reducido grupo de empresas y grandes corporaciones nacionales y transnacionales.

#### b) El nuevo oligopolio de los agrocombustibles

En Guatemala, el surgimiento de monopolios u oligopolios (personales, gremiales y corporativos) no es algo natural, como afirman sus defensores. Nacen de una cultura empresarial originada en la época colonial con el establecimiento de los estancos —industrias fiscales protegidas por la Corona española dedicadas al comercio de licores, tabaco y pólvora—, y se consolidan gracias a la protección y privilegios fiscales del Estado y a los beneficios que les reporta el modelo concentrador de la tierra que impulsó las exportaciones de café, azúcar, plátano y algodón bajo el control de una clase dominante que instituyó las relaciones sociales de producción que prevalecen hasta hoy.

Así, y a pesar de que Guatemala es oficialmente una economía de libre mercado desde el 21 de julio de 1995 —fecha en que ingresó en la Organización Mundial del Comercio (OMC)—, se suman nuevos monopolios y oligopolios a los ya existentes en la producción, exportación, importación y comercialización de cerveza, cemento, pollo, azúcar, licores, plátano, acero, aceite vegetal, pastas y harina de trigo, arroz, banca, fertilizantes,

generación de energía, gas licuado, jabones, telecomunicaciones, prensa, radio, televisión, etc. Estos monopolios y oligopolios crean, además, grupos de presión para controlar al Estado y obtener protección y privilegios fiscales para sus negocios: 1) imponen los precios del mercado, lo que afecta a los consumidores; 2) frenan el crecimiento económico, ya que se benefician de la existencia de altos aranceles que limitan la entrada de nuevas empresas que inviertan y generen empleo; y 3) constituyen un factor de desigualdad en la distribución de la riqueza, puesto que controlan los sectores más rentables de la economía guatemalteca.

En este contexto, la concentración de la producción de agrocombustibles en manos de unos pocos grupos económicos, es decir, la formación de un nuevo oligopolio sobre la base de los monopolios u oligopolios ya existentes, se debe al acaparamiento de tierras en la Franja Transversal del Norte, Izabal y Petén.

La producción de palma africana está concentrada en seis empresas: el Grupo HAME/REPSA, INDESA/PADESA, AGROCARIBE, Palmas del Ixcán, el Grupo Kong y Agroforestadora Raudales «La Cachimba». Todas poseen plantaciones en plena expansión y plantas procesadoras de aceites esenciales y grasas comestibles cuya producción abastecía, hasta hace poco, las necesidades del mercado interno y se exportaba a El Salvador y Estados Unidos. Fue realmente con la crisis energética desatada recientemente y el auge de los agrocombustibles en el mercado global cuando los productores de palma africana decidieron ampliar sus plantaciones, instalar plantas generadoras e iniciar operaciones para producir agrodiésel. En este contexto, y aunque todavía no se tienen datos sobre la producción de agrodiésel en el país, se sabe que dos plantas enlazadas a las empresas Agrocaribe e Indesa fueron instaladas en Izabal (Solano, septiembre de 2008).

La producción de caña de azúcar, por su parte, está concentrada en catorce ingenios: Pantaleón, Concepción, El Baúl, Magdalena, Santa Ana, Palo Gordo, Los Tarros, La Unión, Madre Tierra, San Diego, Trinidad, El Pilar, Santa Teresa y La Sonrisa. Sin embargo, la producción de etanol de caña de azúcar está concentrada en solo cinco plantas: la Destilería BioEtanol del Ingenio Pantaleón (150,000 litros por día), del Ingenio Palo Gordo (100,000 litros por día), del Ingenio Magdalena (300,000 litros por día), Servicios Manufactureros de la sociedad de los ingenios Magdalena y Madre Tierra (125,000 litros por día) y la Destilería de Alcoholes y Rones, S.A. (DARSA) (100,000 por día) (Solano, septiembre de 2008). En total, pues, se producen 775,000 litros diarios de etanol de caña de azúcar, pero se sabe que la capacidad instalada para la producción de etanol en 2009 alcanzó los 199,350,000 litros por año y llegará a los 269,100,000 litros por año en 2011 (Solano, noviembre de 2010).

Protegidas por el Estado, con el control total del mercado, impulsadas e incluso financiadas por instituciones financieras internacionales, y en un contexto en el que las grandes empresas dictan las políticas económicas del Gobierno, no es de extrañar que la expansión de las plantaciones de caña de azúcar y palma africana esté provocando uno de los mayores desastres medioambientales de la historia del país.

### 3) Construcción de megaproyectos de infraestructura

Los «megaproyectos», promovidos en Guatemala por las agendas de interconexión e integración regional del Plan Puebla Panamá (PPP) — generación de energía, telecomunicaciones, transporte comercial— (Murga Armas, julio-septiembre de 2006), provocaron desde el principio aplausos y regocijo entre los empresarios y gobernantes, que veían en ellos una nueva forma de sacar provecho de la globalización económica neoliberal, y temor y rechazo entre amplios sectores de la sociedad, que denunciaban sus posibles impactos ambientales y sociales.

Tras la experiencia de privatización del sector eléctrico y ya con varios megaproyectos en marcha en el país, vale la pena preguntarse sobre el impacto ambiental y social de algunos de ellos e imaginar el futuro del campo y las sociedades rurales guatemaltecas. Veamos lo que sucede en el sector eléctrico.

#### a) La privatización del sector eléctrico

Las primeras noticias del proceso de privatización del sector eléctrico guatemalteco se remontan a los años ochenta, ya que fue en esa década cuando tanto las cámaras empresariales organizadas en el CACIF como el gobierno de Vinicio Cerezo presentaron las primeras propuestas e hicieron los primeros intentos. De hecho, en 1984, dirigentes empresariales encabezados por Manuel Ayau Cordón empezaron a presionar para que el Estado se deshiciera de las empresas públicas de telecomunicaciones y electricidad. Y, pocos años después, la administración Cerezo se sumó a la idea promovida por el Banco Mundial de «desmonopolizar las empresas públicas», pero el sindicato del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) se lo impidió (Murga Armas, octubre de 2013).

En realidad, fue durante el gobierno de Jorge Serrano Elías (1991-1993) cuando comenzó el proceso de desnacionalización del sector eléctrico. En este período, tanto la Cámara Empresarial (CAEM) como el CACIF realizaron estudios sobre la privatización de las empresas estatales. Mientras la primera proponía la privatización de 32 empresas, el segundo daba a conocer su «Libro Amarillo», en el que esbozaba la política económica y social deseable para el nuevo gobierno y hacía hincapié en las reformas del sector eléctrico. El interés por la privatización de las empresas públicas era tal que el CACIF llegó a crear una comisión del sector privado, integrada por Edgar Heinemann, Peter Lamport, Juan Luis Bosch, Alfredo Chinchilla, Gustavo Anzueto Vielman y Víctor Suárez Valdez, para redactar su proyecto de Ley General de Privatización.



Sin embargo, la crisis energética de 1991 en Guatemala arrebataría al CACIF el control del proceso inicial de desnacionalización. Con la llegada de la crisis, la administración de Serrano Elías levantó el cerrojo para permitir el acceso inmediato de la transnacional estadounidense ENRON (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009). Este hecho, por lo demás, puso de manifiesto las componendas y los altos niveles de corrupción con los que se inició la apertura del sector (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009).

En ese ambiente, Serrano Elías nombró una Comisión Especial integrada por Víctor Suárez Valdez, Fernando García Molina y Leonel López Rodas, que después se convertiría en un millonario empresario ligado al negocio de la energía, para evaluar el sector eléctrico completo antes de avalar la privatización del INDE y la venta de las acciones del Estado en la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. (EEGSA). Sin embargo, las discrepancias con el proyecto de Ley de Desmonopolización elaborado por dicha comisión provocaron el veto de Serrano y la formulación de su propio proyecto de privatización. Este proyecto básicamente planteaba la venta de los generadores eléctricos del INDE y de la EEGSA.

Tras el «autogolpe» de Serrano Elías, que provocó el final de su mandato —el cual se cree que estuvo relacionado con las disputas entre las facciones empresariales que buscaban beneficiarse con la privatización—, Ramiro de León Carpio (1993-1996) llega al poder. Aunque en esos años se detuvieron las privatizaciones del sector eléctrico, las presiones de una de esas facciones obligaron al nuevo presidente a destituir a Manuel Ayau Cordón, líder de la otra facción, del cargo de director de la Oficina de Privatización y Desmonopolización del Estado.

En enero de 1995, en efecto, De León Carpio vetó la nueva ley del INDE que buscaba desmonopolizar el sector eléctrico, lo que le provocó nuevas y mayores tensiones con los empresarios interesados en acelerar

el proceso. Cabe señalar que Ramiro de León Carpio no se oponía a la privatización del sector. Condicionado por la USAID, que financiaba la formulación del proyecto de Ley General de Electricidad respaldado por el Banco Mundial, el nuevo presidente solo esperaba su finalización.

Mientras tanto, y en medio de las críticas del CACIF, que no desaprovechaba la ocasión para despertar un sentimiento «nacionalista» en la sociedad que le asegurara el apoyo de los sindicatos de la electricidad (Inforpress Centroamericana, 26 de enero de 1995), la empresa Teco Power Services (TPS) construyó la planta Alborada, que opera desde entonces a través de Tampa Centroamericana de Electricidad Ltd.

En realidad, se trataba de transformar el monopolio estatal administrado por el INDE y la EEGSA en un monopolio privado en manos de empresas extranjeras y nacionales. Eso fue precisamente lo que años después afirmaría el director de Electroconsulting, una de las empresas consultoras encargadas de patrocinar el estudio requerido por la Comisión de Vestuario y Textiles (VESTEX), cercana al empresario de maquilas y presidente de la República, Álvaro Colom Caballeros:

La apertura y privatización de las empresas del sector eléctrico en 1997 transformó un monopolio público en privado, además que el sector presenta falta de competencia, instituciones reguladoras débiles, así como que los costosos contratos preexistentes firmados a partir de 1993 han consolidado operadores dominantes dentro del mercado y, por ende, los precios tienden a ser de los más altos de América Latina. (El Periódico, 22 de enero de 2008)

Hasta principios de los noventa, la matriz energética de Guatemala (compuesta por las diferentes fuentes generadoras de energía disponibles) era un monopolio del Estado, que a través del INDE generaba el 95% de

la electricidad. Entonces, las hidroeléctricas constituían la principal fuente generadora de energía y entre ellas destacaba la controvertida Chixoy (Ankermann, diciembre de 2008-enero de 2009). Sin embargo, a medida que se produjeron los cambios, el INDE dejó de ser el distribuidor más importante de electricidad y las empresas transnacionales ocuparon su lugar.

Entonces fue cuando las transnacionales privilegiaron la construcción de centrales termoeléctricas altamente contaminantes, cuyo funcionamiento dependía de derivados del petróleo (gasóleo y diésel), solo para obtener ganancias inmediatas. Como consecuencia, las tarifas del servicio eléctrico se elevaron exponencialmente (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009), a pesar de que el discurso oficial y empresarial afirmaba lo contrario. Según ellos, a medida que avanzara la privatización, la competencia en el sector abarataría la electricidad.

En 1996, durante el gobierno de Álvaro Arzú y ya con una matriz energética altamente dependiente del petróleo, se aprobó el Decreto Legislativo No. 93-96, Ley General de Electricidad, que creó el «Mercado Mayorista» para facilitar la privatización del servicio de distribución. Para ello, la ley del sector eléctrico estableció que el INDE y la EEGSA debían separar sus funciones de generación, comercialización, distribución y transmisión. Esto benefició a Unión Fenosa, empresa española que compró la Empresa de Distribución del INDE por 101 millones de dólares, a pesar de que el sindicato del INDE afirmaba que su valor real ascendía a 400 millones. En este contexto, Unión Fenosa creó DEORSA y DEOCSA, empresas que, respectivamente, distribuirían la energía eléctrica en el oriente y occidente del país.

En ese mismo ambiente, EEGSA vendió sus plantas generadoras en 1997 a la empresa estadounidense Constellation Power Development (CPD), que operaría a través de su filial Guatemalan Generating Group

(GGG), que pasó a manos de la estadounidense Duke Energy en 2001. Ahora bien, en 1998, tras un «concurso internacional», el Estado vendió todas sus acciones en la EEGSA, es decir, el 80% del capital accionario que poseía en la Empresa Eléctrica de Guatemala desde 1972.

La nueva propietaria fue la compañía Distribuidora Eléctrica Centroamericana, S.A. (DECA), cuyos accionistas eran la española Iberdrola de Energía, S.A. (49% del capital), la estadounidense Teco Power Services, representada por la TPS Ultramar Guatemala, S.A. (30% del capital) y la portuguesa EDP-Electricidad de Portugal, S.A. (29% del capital). Ahora bien, desde abril de 1999, esas transnacionales gestionan su inversión a través de la Distribuidora Eléctrica Centroamericana II, S.A. (DECA II), que en 1999 creó la compañía Comercializadora Eléctrica de Guatemala, S.A. (COMEGSA), la más importante de las 14 empresas de comercialización de electricidad que entonces existían en el país (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009).

Cabe señalar que, el 21 de octubre de 2010, el Grupo EPM de Medellín (Colombia) compró el 80% de las acciones de la EEGSA al consorcio integrado por Iberdrola de Energía, S.A., Teco Power Services y EDP-Energías de Portugal, S.A.

Por lo demás, el alza desmedida de los precios de la electricidad llevó al INDE a instituir en 1998 una «tarifa social» que subvencionaría a millones de usuarios que no podían pagar las elevadas tarifas de electricidad. Sin embargo, esta tarifa social también beneficia a los propietarios del oligopolio eléctrico, tanto nacionales como transnacionales. Si bien es cierto que los subsidios permiten que muchos usuarios continúen utilizando el servicio y que su existencia sirve para mantener el proceso de electrificación rural en marcha, también lo es que las empresas generadoras y comercializadoras de electricidad a las que el INDE paga el suministro han sido los mayores beneficiados con la instauración de la tarifa social.

El proceso de privatización de la generación y comercialización de energía eléctrica no se detuvo ahí. Durante la administración de Alfonso Portillo, importantes capitalistas construyeron plantas generadoras de electricidad con el aval del INDE y muchos otros se beneficiaron con la concesión de nuevos proyectos geotérmicos. Más y más ingenios azucareros construyeron sus propias plantas generadoras de energía eléctrica y, desde entonces, hacen magníficos negocios vendiéndola al INDE a precios altos (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009). Así, los terratenientes y agroexportadores más favorecidos del país, que en esos mismos años se introdujeron en el negocio de los agrocombustibles (Murga Armas, junio de 2011), extienden sus tentáculos al sector eléctrico, amenazando con convertirse en elementos estratégicos del nuevo oligopolio de la generación de electricidad (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009).

Precisamente eso fue lo que favoreció la administración de Óscar Berger. Apoyado y comprometido abiertamente con los terratenientes y agroexportadores, se propuso transformar la matriz energética, altamente dependiente de los hidrocarburos y de la volatilidad de sus precios, por otra que privilegia la construcción de plantas hidroeléctricas y de carbón. Su objetivo, decían, era abaratar los costes de generación eléctrica para atraer inversión extranjera, pero era evidente que también buscaba beneficiar al sector industrial local, que concentra a los principales usuarios del servicio eléctrico del país. Después de cuatro años profundizando en ese modelo, y aunque los resultados fueron casi imperceptibles, la definición de políticas energéticas y los compromisos alcanzados a nivel institucional fueron suficientes para que su sucesor consolidara lo iniciado.

Por eso, desde el inicio de su gobierno, Álvaro Colom anunció su intención de modificar la matriz energética. Según afirmaba, esta dependía en un 46% del petróleo para su generación, lo cual había impactado desfavorablemente en los costes de la energía del país (MEM, 25 de mayo de 2008). La administración

Colom se propuso, pues, fortalecer la plataforma institucional creada por su antecesor —el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), la Agencia de Promoción de Inversión Extranjera Directa (Invest in Guatemala) y la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)— y promover la construcción de proyectos hidroeléctricos y plantas carboneras para avanzar hacia el objetivo final establecido en el Plan de Expansión Indicativo del Sistema de Generación 2008-2022. El objetivo era reducir la dependencia de los hidrocarburos y producir casi dos tercios de la electricidad por medio de centrales hidroeléctricas en 2022.

Se avanza entonces en la interconexión con México, El Salvador y Honduras, se pone énfasis en los proyectos binacionales con El Salvador y México —todo ello según lo previsto en el Plan Puebla Panamá— y se concesionan nuevos proyectos hidroeléctricos. Estos proyectos provocan de inmediato el rechazo de las comunidades afectadas, que se oponen a que sus territorios y recursos naturales sean otorgados a capitales locales y transnacionales. El caso más conocido, aunque no el único, es el del proyecto Xalalá en los municipios de Ixcán, Uxpantán y Cobán, en los departamentos del Quiché y Alta Verapaz, cuya licitación fracasó en noviembre de 2008 debido a la falta de ofertas por parte de las empresas transnacionales y locales en un contexto de fuerte oposición comunitaria.

Sin embargo, esto no impidió que la administración de Álvaro Colom añadiera a la lista de proyectos hidroeléctricos aprobados y en operación desde 1998 otra planta térmica e hidroeléctrica que se construiría en los próximos años (Solano, diciembre de 2008-enero de 2009). Entre estos destacan los proyectos hidroeléctricos Renace II, sobre el río Cahabón, en San Pedro Carchá (Alta Verapaz), propiedad del Grupo Multi Inversiones de la familia Gutiérrez-Bosch, que se estima generará 163 megavatios de energía con una inversión de 320 millones de dólares, e HidroXacbal, sobre el río Xacbal, en San Gaspar Chajul (El Quiché), propiedad del Grupo Terra de Honduras, que generará, según estimaciones, 94 megavatios de energía a un coste de 190 millones de dólares.

La continuidad de la política privatizadora del sector eléctrico ha sido evidente durante el mandato de Otto Pérez Molina (2012-2015). Además de profundizar en el proceso de licitación y concesión de proyectos hidroeléctricos a empresas extranjeras y nacionales (como Xalalá) y de reprimir a las poblaciones que se oponen valientemente a la construcción de hidroeléctricas en sus territorios (como Santa Cruz Barrillas), su gobierno impulsa discretamente el Proyecto de Electrificación Territorial (PET), que interconectará a los productores de electricidad con los grandes consumidores del mercado mayorista. Entre ellos se encuentran la industria minera, Cementos Progreso, Cervecería Centroamericana y Aceros de Guatemala, los mayores demandantes de energía eléctrica del país (Consejo del Pueblo Maya K'iche', 2 de octubre de 2013).

Veamos ahora cómo este tipo de presas y centrales hidroeléctricas pueden afectar al medio ambiente y a la sociedad de las regiones donde se construyen.

#### b) Posibles impactos ambientales y sociales del proyecto Xalalá

En el estudio de la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA, noviembre de 2008), en el que se evaluaron los «impactos y obligaciones en derechos humanos del Estado de Guatemala en la planificación y construcción de la hidroeléctrica y represa de Xalalá», se identificaron dos tipos de impactos: ambientales propiamente dichos y sobre los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas.

##### Impactos ambientales

Nacido en los años setenta como parte del proyecto de la Franja Transversal del Norte, el de la presa y la hidroeléctrica de Xalalá suscitaba

inquietud desde entonces por los posibles impactos de su construcción. En aquella época, recordemos, se estimaba que el proyecto inundaría más de 30 kilómetros cuadrados en las zonas de los municipios de Playa Grande, Uspantán y Cobán. En la década de 2000, y aunque no se explicaban con claridad las causas del descenso (CIFCA, noviembre de 2008), se decía que el embalse abarcaría únicamente 7,5 km<sup>2</sup> en las zonas de Ixcán, Uspantán y Cobán.

No obstante, el proyecto Xalalá preocupaba a la ciudadanía local, que desde la primera licitación exigía su cancelación. Aunque las autoridades gubernamentales se amparaban en el argumento de la creciente necesidad nacional de energía (Prensa Libre, 5 de marzo de 2008) y hablaban de la posibilidad de exportar la energía generada por las hidroeléctricas a los países vecinos (Inforpress Centroamericana, septiembre de 2007), lo cual, en teoría, beneficiaría al Estado y a la sociedad, las comunidades y pueblos indígenas afectados por el proyecto Xalalá expresaban permanentemente su oposición.

Y esto era por una razón muy sencilla. Hasta 2008 se desconocían los beneficios y regalías que dicho proyecto dejaría al Estado, a los municipios y a las comunidades afectadas. Ni siquiera se sabía si dispondrían de energía eléctrica y, en tal caso, si lo harían con una tarifa especial. Tampoco había información oficial sobre varios aspectos fundamentales del proyecto. Entre otros, no se disponía de datos exactos de las comunidades que se verían directamente afectadas por la presa y que tendrían que ser reubicadas, ni de las tierras que se inundarían ni de las comunidades que perderían sus tierras de cultivo y base de alimentación (las cuales también tendrían que ser reubicadas) (CIFCA, noviembre de 2008). Tampoco se disponía de otros datos técnicos importantes para evaluar el alcance e impacto del proyecto en dichas comunidades (CIFCA, noviembre de 2008).

Cualquiera que sea el modelo de privatización del proyecto Xalalá (Prensa Libre, 4 de marzo de 2008 y 8 de noviembre de 2008), el estudio del Colectivo Madre Selva mostraba que su realización inundaría buena parte de la zona y afectaría directamente a varias localidades (Colectivo Madre Selva, 2008). La Pastoral Social de Ixcán, por su parte, estimaba que varias comunidades se verían parcialmente o totalmente inundadas (Botón Simaj, enero de 2007).

Sin embargo, las comunidades y organizaciones sociales de la región pensaban que el número de comunidades afectadas sería mayor. Según estas, varias comunidades de las orillas del río Chixoy, en los municipios de Uspantán y Cobán, no fueron tenidas en cuenta en el estudio auspiciado por la Pastoral Social de Ixcán, por lo que afirmaban que el número de localidades afectadas total o parcialmente podría llegar a 53 (CIFCA, noviembre de 2008).

En cualquier caso, se estimaba que las comunidades asentadas a 230 metros sobre el nivel del mar en las riberas de esos ríos quedarían bajo el agua y que las ubicadas a 300 metros se verían parcialmente inundadas o sufrirían daños en sus tierras y vías de acceso (CIFCA, noviembre de 2008). En otras palabras, las inundaciones totales o parciales supondrían la pérdida de vivienda y/o medios de subsistencia de al menos 13,968 personas (Botón Simaj, enero de 2007).

Además, según CIFCA, podrían aumentar los impactos ambientales y los daños a las poblaciones de la zona. Si variaran los «caudales turbinados» o el «modo de producir energía», lo cual es posible debido a las condiciones en que el Gobierno otorga las concesiones, la población situada río abajo de la represa también se vería afectada. En este caso, además de poner en riesgo la seguridad de las comunidades y alterar el ecosistema fluvial, la construcción de la hidroeléctrica limitaría el acceso al uso del agua de los habitantes.

Basada en el estudio del marco legal de los derechos humanos, que obliga jurídicamente al Estado de Guatemala a «proteger, promover y realizar los derechos contemplados a todos los individuos que se encuentren en su territorio, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (CIFCA, noviembre de 2008), CIFCA se dedica a analizar los derechos humanos reconocidos a las comunidades y pueblos indígenas en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y el Derecho Internacional.

Además, señala el incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos durante el proceso de licitación del proyecto, especialmente en lo relativo al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, y la necesidad de estudios de impacto socioambiental y sus consecuencias en los derechos humanos de las personas que resultarían afectadas.

Así, el estudio de la Iniciativa de Copenhague llega a definir los posibles impactos sobre los derechos humanos de las comunidades. Esto nos permitirá definir los posibles impactos sociales del proyecto Xalalá.

#### Impactos sociales

Si, como se ha dicho, la construcción de la presa hidroeléctrica Xalalá tuviera un impacto negativo en el medioambiente y afectara a los derechos humanos de las personas y comunidades (el derecho a la vida, a la integridad física, al trabajo, a la libre circulación, a la participación y los derechos de los pueblos indígenas) (CIFCA, noviembre de 2008), la realización de ese proyecto también causaría impactos sociales significativos. Además de los ya mencionados, queremos destacar especialmente el hecho de que el sistema familiar y comunal que asegura la vida de los habitantes de la zona se vería alterado y, en muchos casos, destruido por la construcción del embalse.

En efecto, las comunidades de la zona poseen un sistema de autosubsistencia que se basa en la agricultura, la recolección de frutas y plantas medicinales, la caza y la pesca, y que mantiene el equilibrio socioambiental y la seguridad alimentaria de los habitantes (Botón Simaj, enero de 2007), y que se vería afectado inevitablemente por el proyecto.

Ahora bien, el sistema es, sin duda, eficaz. A pesar de que la única fuente de ingresos de las comunidades es la producción y comercialización de café y cardamomo, y de que las plantaciones de cardamomo solo permiten tres cosechas en el curso de cuatro meses consecutivos al año, los habitantes pueden vivir sin los ingresos de esa actividad económica durante ocho meses, gracias a este sistema que funciona de manera óptima. De hecho, la fertilidad de las tierras y la biodiversidad les permiten cubrir las necesidades básicas de subsistencia. Además, la cría de traspato de algunos animales, la caza en la selva y la pesca en los ríos les aseguran su manutención de forma admirable: pollos, pavos, patos, armadillos, tepezcuintles, venados, cotuzas, palomas, pescados, camarones, cangrejos, jutes, conchas, tortugas, anguilas y gusanos de piedra son algunos de los alimentos más comunes.

Por otra parte, los ríos Copón y Chixoy y sus afluentes son fundamentales para el funcionamiento del sistema. Son precisamente estos ríos los que permiten transportar las cosechas de cardamomo para su comercialización y facilitar el riego de las tierras de cultivo y el consumo de agua de las poblaciones y los animales.

Por eso, la Iniciativa de Copenhague afirma que centenares de personas, familias y comunidades perderían su vivienda y su modo de subsistencia, principalmente el acceso al agua y a la tierra (CIFCA, noviembre de 2008), lo que supone la violación del derecho a un estándar de vida adecuado y una amenaza a su derecho a la alimentación. En pocas palabras:

Los efectos de la construcción serían la inundación de los núcleos habitacionales, de las tierras de cultivo, de las tierras fértiles, de los pastizales, un posible cambio en la biodiversidad del entorno, la imposibilidad de pesca, el corte de las actuales vías de comunicación (puentes, caminos, ríos) o por la construcción de carreteras trazadas sobre los lotes de las comunidades. También se vería gravemente afectada la relación que las comunidades tienen con sus tierras y con sus recursos, afectando así el goce del derecho a la vida, a la honra y a la dignidad, la libertad de conciencia y religión y la protección de la familia entre otros. (CIFCA, noviembre de 2008, p. 37)

Los impactos sociales, pues, no son desdeñables. No obstante, aunque en las Consultas de Buena Fe de Ixcán del 20 de abril de 2007 y Uspantán del 29 de octubre de 2010 las comunidades rechazaron la construcción de la hidroeléctrica en sus municipios, el Gobierno de Otto Pérez Molina defiende el proyecto, igual que hizo en su momento el de Álvaro Colom.

Sin embargo, la oposición de los habitantes ha servido de muro de contención para el Gobierno y las empresas que pretenden apropiarse de la zona. Seis años después del fracaso de la primera licitación del proyecto, ninguna de esas administraciones ha conseguido llevarlo a cabo. Ambas se han topado con la fuerte oposición de las comunidades y pueblos indígenas, que denuncian la violación de sus derechos y expresan su rechazo a la presa. Sus demandas son categóricas:

Exigen: 1) La cancelación del proyecto, ya que causará graves daños a las comunidades y atenta contra sus derechos como pueblos indígenas (derecho a la alimentación, a la vida, a un medio ambiente sano, a la posesión y propiedad de la tierra y a decidir libremente las prioridades de su desarrollo); 2) El respeto a las consultas comunitarias y a su derecho al consentimiento

libre, previo e informado, así como el derecho de sus comunidades a decidir libremente las prioridades y formas de desarrollo; 3) La reparación de los daños causados a las comunidades afectadas por la represa de Pueblo Viejo Quixal (Chixoy), según el plan de indemnización acordado con dichas comunidades; 4) Que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) realice una evaluación independiente del impacto socioambiental causado por las hidroeléctricas existentes y en construcción en las cuencas de los ríos Chixoy, Copón y Xalbal antes de autorizar estudios de impacto ambiental para nuevas hidroeléctricas en la cuenca Chixoy-Usumacinta (CIFCA, noviembre de 2008), y que, además, estudie los efectos en los ríos y comunidades de los municipios de Uspantán, Ixcán, Cobán, Sayaxché, Las Cruces y La Libertad (ACODET, 15 de octubre de 2012).

La pregunta que surge es hasta qué punto la firme oposición de las comunidades y pueblos indígenas de la zona impedirá la ejecución del proyecto Xalalá.

## **Conclusión**

Más allá de las distribuciones efectivamente realizadas a campesinos desprovistos, el balance de la colonización del Petén y el norte de los departamentos de Alta Verapaz, El Quiché, Izabal y Huehuetenango pone en evidencia las tramas de los gobiernos que se sucedieron en el poder desde 1954 hasta 1982. Por un lado, adjudicar las tierras vírgenes implicaba distribuir la última reserva de terrenos ejidales y baldíos a personas o grupos de guatemaltecos o extranjeros distintos de los campesinos. Por otro lado, crear nuevas colonias significaba abrir un territorio inhóspito a la llegada de nuevas industrias que pudieran explotar las riquezas naturales de la región.

Sin embargo, el balance de lo sucedido contradice lo anunciado: más que adjudicar tierras a pequeños colonos para aliviar la fuerte presión

campesina del Altiplano y la Costa Sur, los gobiernos de la contrarreforma agraria buscaron canalizar el flujo migratorio hacia las zonas destinadas a la agricultura minifundista y separarlos de las zonas reservadas para la entrega de grandes fincas a una nueva clase de terratenientes reclutada especialmente entre militares.

En este contexto, los violentos desalojos de pequeños colonos asentados en tierras reclamadas posteriormente por grandes propietarios fueron el preludio de la violencia armada que afectó a la región desde 1978. En 1982, en medio de la guerra interna que se había extendido por todo el país y que, por otra parte, había golpeado fuertemente a las zonas de colonización hasta devastarlas casi por completo, se puso fin a una experiencia de casi veinte años de programas de colonización. El resultado, quedó demostrado, fue la repartición arbitraria de la última reserva de terrenos nacionales sin que se resolviera el problema de la falta de tierras para las sociedades campesinas.

Esto fue precisamente lo que se puso de manifiesto en los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto armado interno en 1996. Sin embargo, la estrategia integral de desarrollo rural del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que indicaba el camino a seguir para transformar el sector agrícola, solo se cumplió parcialmente. De hecho, diez años después de la firma de la paz, la estructura agraria guatemalteca permanece inalterable, ya que los gobiernos responsables de ponerla en práctica carecieron de la voluntad política necesaria y, además, porque los acuerdos de paz no planteaban una transformación radical de las estructuras económicas del país.

Inspirados en la ideología neoliberal que impulsan las instituciones financieras internacionales, los acuerdos relacionados con cuestiones agrarias sirvieron más para consolidar el modelo liberal que para aliviar las necesidades de la población campesina. De hecho, la lógica liberal que los

inspira facilitó la puesta en marcha de una serie de programas y proyectos agrarios que solo benefician a terratenientes y grandes empresarios. El futuro de los campesinos es hoy más incierto que nunca. Los programas de desarrollo rural integral que favorecen exclusivamente a una ínfima minoría de pequeños productores rurales con capacidad para competir en el mercado de exportación hacen que el campesinado dedicado a la agricultura tradicional sucumba de hambre o se vea obligado a emigrar.

Diez años después de la firma de los acuerdos de paz, ya se puede observar el inicio de un proceso de desagrarización del campo guatemalteco. Las empresas mineras y petroleras, las plantaciones de caña de azúcar y palma africana y los grandes proyectos de infraestructuras ejercen nuevas presiones sobre la tierra, lo que se traduce en la expulsión de los campesinos asentados en las zonas elegidas por las grandes empresas para llevar a cabo sus proyectos y la consiguiente destrucción de vastas regiones selváticas que hasta hace unas décadas conservaban su fauna y flora originales.

En este contexto, la realidad agraria confirma un hecho que años antes provocaba incertidumbre: los fundamentos de los acuerdos de paz, que la URNG reivindica como la expresión de su programa político, facilitaron la consolidación del modelo económico y político neoliberal al que se opusieron durante décadas cientos de revolucionarios. No deben felicitarse por sus propuestas. Quienes deben congratularse por los resultados obtenidos en materia agraria son los organismos financieros internacionales que las inspiraron y la clase dominante, que, haciendo uso de todos sus recursos, pudo beneficiarse y consolidarse.

## Referencias

- ACODET (15 de octubre de 2012). Oficio dirigido al presidente de la República y otras autoridades del Gobierno. Guatemala: Asociación de Comunidades para el Desarrollo y Defensa de los Recursos Naturales.
- Ankermann, A. (diciembre de 2008-enero de 2009). *El legado del megaproyecto Chixoy: Sangre, sudor y lágrimas*. Análisis alternativo sobre política y economía. Recursos naturales y energéticos en manos privadas, Guatemala: El Observador.
- Banco Mundial (2005). *Beyond the cities: rural contribution to development*, Washington D.C.
- \_\_\_\_ (s.f.). *Política Operacional 4.12 relativa al Reasentamiento Involuntario*.
- Bauer Paiz, A. (1956). *Cómo opera el capital yanqui en Centroamérica (El caso de Guatemala)*, México: Editora Ibero-Mexicana.
- \_\_\_\_ (26 de noviembre de 2002), Iniciativa de Ley núm. 2780, que reforma la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto núm. 119-96 del Congreso de la República.
- Berger Perdomo, O. (enero de 2005). *I Informe Presidencial al Congreso de la República*, Guatemala: Presidencia de la República.
- Bianchini, F. (2007). *Estudio técnico — Calidad de agua del Río Tzálá (municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos)*, (n.p.), (n.p.), Guatemala.



BIC (2005). *Glamis en Guatemala: un boletín sobre la mina Marlin*, No. 1, (s.l.), Bank Information Center.

Botón Simaj, S. (enero de 2007). ¿De qué sirve la luz para quienes no quieren ver la luz?, Guatemala: Pastoral Social de Ixcán.

Cambranes, J. C. (1992). *Democratización y movimientos pro-tierra en Guatemala*, en J. C. Cambranes (editor), 500 años de lucha por la tierra, t. II, Guatemala: FLACSO.

CAN (agosto de 2005). *Propuesta de Lineamientos de Política Minera (Proyecto Acuerdo Gubernativo No. X)*, Comisión de Alto Nivel sobre la Minería.

CAO (2005). *Evaluación de una reclamación presentada a la CAO en relación con el proyecto minero Marlin en Guatemala*, Washington DC: Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman.

Carmical, J. H. (18 de noviembre de 1957). Big Oil Rush Due in Guatemala, If Government Maintains Order; Guatemala Gains. The New York Times, <https://www.nytimes.com/1957/11/18/archives/big-oil-rush-due-in-guatemala-if-government-maintains-order.html>

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

CIDA (1965). *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola: Guatemala*. Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, Washington, D .C.: Unión Panamericana.

CIFCA (noviembre de 2008). *Informe de investigación sobre Guatemala. Proyecto Xalalá ¿Desarrollo para todos? Impactos y obligaciones en derechos humanos del Estado de Guatemala en la planificación y construcción de la hidroeléctrica y represa Xalalá*, Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México.

Colectivo Madre Selva (2008). *Caracterización de la biodiversidad de la zona de influencia de la central hidroeléctrica Xalalá, Quiché-Cobán*, Guatemala.

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

Consejo del Pueblo Maya K'iche' (2 de octubre de 2013), Comunicado. Guatemala.

COPAE (20 de agosto de 2007). *Carta de preocupación*, San Marcos, Guatemala: Comisión Pastoral Paz y Ecología.

\_\_\_\_ (2008). *Sistematización de experiencia —La consulta comunitaria: la lucha del pueblo maya sipakapense contra el atropello y la imposición*, San Marcos, Guatemala: Comisión Pastoral Paz y Ecología.

\_\_\_\_ (s.f.). *Situación actual del agua alrededor de la mina Marlin, ubicada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa*, departamento de San Marcos, Guatemala: Comisión Pastoral Paz y Ecología.

DGAA (1961). *The Sebol Project: a proposed extension of the rural development program in Guatemala: Autor: International Development Services and U.S. Operations Mission to Guatemala*. Dirección General de Asuntos Agrarios.

El Observador (agosto-diciembre de 2011). *Agronegocio y competitividad: dos caras de la misma moneda*, Análisis alternativo sobre política y economía, No. 32 y 33, Guatemala.

El Periódico (3 de septiembre de 2004). *Pendientes de ejecutar 62 desalojos*, Guatemala.

\_\_\_\_ (17 de septiembre de 2010). *Guatemala acepta las donaciones de Perenco*, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100917/economia/175287/>

Episcopado Guatemalteco (1988). *El Clamor por la Tierra*. Carta pastoral colectiva, Guatemala: Imprenta Gutenberg.

Escobar, R. (21 de noviembre de 2010). *Batallón élite del Ejército va a la selva*, Prensa Libre [https://www.prensalibre.com/guatemala/batallon-elite-va-selva\\_0\\_376162411.html/](https://www.prensalibre.com/guatemala/batallon-elite-va-selva_0_376162411.html/)

Fradejas, A. A. (2005). *El DR-CAFTA: Impactos probables sobre los determinantes de la migración internacional en Guatemala*, Guatemala: CONGCOOP.

Fradejas, A. A., Alonzo, F. y Dürr J. (octubre de 2008). *Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*, Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.

GAN (2004-2008). Lineamientos de Gobierno. Guatemala: Gran Alianza Nacional.

García Ruiz, Jesús (1995). *D'un phénomène marginal à « une alarmante réalité » : sectes et Église catholique au Guatemala*. Documento dactilografiado.

Garoz, B. et al. (2005). *Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005*, Guatemala: CONGCOOP.

Gauster, S. et al. (2004). *Educación, salud, tierra: hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz*, Guatemala: PRODESSA-INS-CONGCOOP.

Grandia, L. (2006). *Unsettling: Land Dispossession and Enduring Inequity for the Q'eqchi' Maya in Guatemalan and Belizean Frontier Colonization Process*. Tesis de doctorado, University of California-Berkeley.

Hough, R. et al. (1982). *Land and Labor in Guatemala: an assessment*, Washington: USAID.

Hurtado, L. (agosto de 2008). *Las plantaciones para agrocombustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala*, Guatemala: Actionaid.

\_\_\_\_ (julio de 2009). *Guatemala en el mercado global de agrocombustibles*, Análisis alternativo sobre política y economía, No. 19, Guatemala: El Observador.

Inforpress Centroamericana (26 de enero de 1995). *Fricciones gobierno-CACIF por veto presidencial*, Guatemala.

\_\_\_\_ (septiembre de 2007). *Hidroeléctrica a licitación*, Guatemala.

Kelly, D. (1980). *Maryknoll in Central America, 1943-1978*, mimeografiado, Guatemala.

Le Bot, Y. (1977). *Les Paysans, la terre, le pouvoir. Étude d'une société à dominante indienne dans les hautes terres du Guatemala*, thèse de doctorat, Paris : EHESS.

\_\_\_\_ (1995). *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lovell, W. G. (1990). *Conquista y cambio cultural. La sierra de los Cuchumatanes de Guatemala 1500-1821*, Guatemala: CIRMA.

MAGA (2004-2007). *Política Agrícola*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Martínez Peláez, S. (1998). *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México: Fondo de Cultura Económica.

Melville, T. y Melville, M. (1975). *Tierra y poder en Guatemala*, San José, Costa Rica: EDUCA.

MEM (25 de mayo de 2008). Comunicado de prensa, Guatemala, Ministerio de Energía y Minas.

Moran, R. E. (2004). *Nuevo país, la misma historia: revisión del EIA del proyecto Glamis Gold Marlin, Guatemala*, Guatemala: Colectivo Madre Selva.

\_\_\_\_ (2005). *Evaluación de la CAO de la Mina Marlin: respuestas técnicas*, Guatemala: Colectivo Madre Selva.

Murga Armas, J. (octubre de 1995). *Problèmes de la terre dans le contexte guatémalteque*. Mémoire de DEA en Anthropologie et sociologie du politique, Université Paris VIII.

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

\_\_\_\_ (enero-marzo de 2005). *Hacia la construcción de una nueva ruralidad: el emporio de los grandes empresarios. Evaluación área agraria en el primer año de gobierno de la administración Berger (2004-2008)*, Revista Economía, No. 163, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (mayo de 2005). *Los fantasmas detrás del catastro*, Boletín Economía al día, No. 5, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (julio de 2005). *La trama del DR-CAFTA en Guatemala*, Boletín Economía al día, No. 7, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (enero-marzo de 2006). *¿Mercado de tierras o reforma agraria?*, Revista Economía, No. 167, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (julio-septiembre de 2006). *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*, Revista Economía, No.169, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (abril-junio de 2007). *La cuestión agraria diez años después de la firma de la paz en Guatemala*, Revista Economía, No. 172, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (octubre-diciembre de 2007). *La tierra y los hombres en la sociedad agraria colonial de Severo Martínez Peláez*, Revista Economía, No. 174, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_\_ (octubre-diciembre de 2008). *Recomposición de la clase dominante en Guatemala 1808-1944. Cambios y continuidades de la estructura*

- agraria de origen colonial, Revista Economía, No. 178, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (abril-junio de 2009). *Alcances y límites de la Revolución de Octubre en la cuestión agraria e indígena*, Revista Economía, No. 180, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (abril-junio de 2011). *Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución de 1954 a la transición «democrática» iniciada en 1986*, Revista Economía, No. 188, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (junio de 2011). *El costo social de la producción de agrocombustibles en Guatemala*, Boletín Economía, No. 6, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (abril-junio de 2013). *Impactos ambientales y sociales de los agronegocios en Guatemala (Primera parte)*, Revista Economía, No. 196, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (octubre de 2013). *Guatemala: la privatización del sector eléctrico en un Estado colonial*, Boletín Economía al día, No. 10, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (octubre-diciembre de 2014). *Colonización de tierras y creación del territorio denominado “Franja Transversal del Norte”*. Revista Economía, No. 202, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (abril-junio de 2015). *Cambio de planes en la Franja Transversal del Norte: el descubrimiento de recursos naturales no renovables despierta las ambiciones capitalistas*, Revista Economía, No. 204, Guatemala: IIES-USAC.

- \_\_\_ (2018). *El capital transnacional contra Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Observatorio Ambiental (septiembre de 2012). *De traiciones a la Patria y corrupción en Guatemala: el caso del petróleo en el Parque Nacional Laguna del Tigre*, Guatemala: URL, FLACSO Guatemala, USAC.
- OIT (1970). *Informe al Gobierno de la República de Guatemala sobre Colonización, Transformación Agraria, Desarrollo Rural y Trabajo Agrícola*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Paredes, C. y López, D. (21 de agosto de 2010). Militares tomarán la Laguna del Tigre. *Prensa Libre* [https://www.prensalibre.com/guatemala/militares-tomaran-laguna-tigre\\_0\\_320967920.html/](https://www.prensalibre.com/guatemala/militares-tomaran-laguna-tigre_0_320967920.html/)
- ParksWatch (2003). *Perfil de Parque-Guatemala. Parque Nacional Laguna del Tigre*, Guatemala.
- Pedroni, G. (1992). *Crisis rural y programas de acceso a la tierra en Guatemala. Continuidad y discontinuidad de una política*, en J. C. Cambranes (editor), 500 años de lucha por la tierra, t. II, Guatemala: FLACSO.
- PDH (2005). *La minería y los derechos humanos en Guatemala*, Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos.
- Ramírez E., A. (23 de julio de 2010). *Alemanes proponen fondo para no extraer petróleo*. Prensa Libre [https://www.prensalibre.com/guatemala/alemanes-proponen-fondo-extraer-petroleo\\_0\\_303569683.html/](https://www.prensalibre.com/guatemala/alemanes-proponen-fondo-extraer-petroleo_0_303569683.html/)
- Ramsar (1997). *Misión Ramsar de Asesoramiento*. Informe No. 38, Laguna del Tigre, Guatemala.

Sandoval, L. (1992). *El problema agrario guatemalteco: evolución y opciones*, en J. C. Cambranes (editor), 500 años de lucha por la tierra, t. II, Guatemala: FLACSO.

SEGEPLAN (1964). *Ante-Proyecto de Desarrollo Integral Sebol-Chinajá*, Gobierno de Guatemala, Secretaría General de Planificación.

\_\_\_\_ (s.f.). *Plan Estratégico SEGEPLAN 2008-2012. Traer la SEGEPLAN al Siglo XXI. Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala*.

Solano, Luis (2005). *Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder*, Guatemala, Inforpress Centroamericana.

\_\_\_\_ (septiembre de 2008). *Reconversión productiva y agrocombustibles*. Análisis alternativo sobre política y economía, No. 14, Guatemala: El Observador.

\_\_\_\_ (diciembre de 2008-enero de 2009). *El negocio de la electricidad: transformación de la matriz energética y sus impactos*. Análisis alternativo sobre política y economía. Recursos naturales y energéticos en manos privadas. No. 16, Guatemala: El Observador.

\_\_\_\_ (noviembre de 2010). *El mercado de los agrocombustibles: Destino de la producción de caña de azúcar y palma africana de Guatemala*, Guatemala: Actionaid.

\_\_\_\_ (9 de mayo de 2011). *Valle del Polochic: el poder de dos familias*, Análisis de situación, No. 16, Guatemala: Enfoque.

\_\_\_\_ (febrero de 2012). *Contextualización histórica de la Franja Transversal del Norte (FTN)*, Guatemala: CEDFOG.

Theodorakis, C. W. y Bickham, J. W. (1997). *Contaminación de hidrocarburo y daño al ADN en los peces del Parque Nacional de la Laguna del Tigre, Petén, Guatemala*. En Bestelmeyer, B. y L. Alonso (eds.) (2000). *Evaluación Biológica de los sistemas acuáticos del Parque Nacional Laguna del Tigre, Petén, Guatemala*. Boletín RAP de Evaluación Biológica 16. Conservation International, Washington, DC.

Toriello Nájera, L. (10 de febrero de 1989). *El clamor por una vida mejor*, No. 66, Guatemala: Crónica.

Van de Sandt, J. (2009). *Conflictos Mineros y Pueblos Indígenas en Guatemala*, La Haya: Cordaid.

Acuerdos, decretos y leyes

Acuerdos

Acuerdo Gubernativo sin número/1945, de 25 de octubre, Dirección General de Colonización y Tierras y de las secciones anexas, en Méndez Montenegro, J. C. (compilador), 444 años de Legislación Agraria 1513-1957, Guatemala.

Acuerdo Gubernativo núm. 133-2005/2005, de 19 de abril, por el que se faculta al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación para que suscriba con el representante del Banco de Desarrollo Rural, las escrituras públicas a través de las cuales se reduce el patrimonio fideicometido de los fideicomisos que se indican, del Presidente de la República.

## Decretos

Decreto Gubernativo núm. 967/1928, de 19 de enero, Sección de Colonización Agraria, Repatriación e Inmigración, Recopilación de las leyes, t. XLVI, pp. 96-98, Guatemala.

Decreto núm. 468/1947, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la Ley de Petróleos, que deroga la Ley de Hidrocarburos de 1934, Decreto 1998.

Decreto núm. 649/1949, de 28 de septiembre, por el que se refuerza el Decreto 468 del 19 de diciembre de 1947.

Decreto núm. 900/1952, de 17 de junio, Ley de Reforma Agraria del Congreso de la República de Guatemala. Departamento Agrario Nacional, Tipografía Nacional.

Decreto núm. 31/1954, de 26 de julio, Estatuto Agrario de la Junta de Gobierno, en Recopilación de las leyes, 1954-1955, t. LXXIII, pp. 70-74, Guatemala.

Decreto Presidencial núm. 345/1955, de 7 de julio, Código de Petróleo de la República de Guatemala, en Diario de Centro América, t. CXLV, núm. 82, p. 1241, Guatemala.

Decreto núm. 559/1956, de 25 de febrero, Estatuto Agrario del Gobierno de la República, en Recopilación, 1955-1956, t. LXXIV, 1960, pp. 345-363, Guatemala.

Decreto núm. 1286/1959, de 27 de mayo, Ley de creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, del Congreso de la República, en El Guatemalteco, Diario Oficial de la República de Guatemala-Centro América, 22 de junio de 1959, Guatemala.

Decreto núm. 1551/1962, de 11 de octubre, Ley de Transformación Agraria del Congreso de la República, en Recopilación, 1962-1963, t. LXXXI, 1965, pp. 39-65, Guatemala.

Decreto núm. 561/1963, de 28 de septiembre, por el que se ponen a disposición del INTA tierras baldías de los departamentos de Quiché e Izabal.

Decreto-Ley núm. 354/1965, de 8 de junio, que fija como meta de máxima prioridad la intensificación de la colonización de las tierras del Petén y la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes, en El Guatemalteco, Diario Oficial de la República de Guatemala-Centroamérica, Guatemala, 11 de junio de 1965.

Decreto núm. 45-69/1969, de 21 de agosto, del Congreso de la República, por el que se aprueba la Ley Reguladora de la Adjudicación y Tenencia de Tierras Nacionales en El Petén.

Decreto núm. 60-70/1970, de 20 de agosto, del Congreso de la República, por el que se declaran Zonas de Desarrollo Agrario varios municipios de los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, y todo el departamento de Izabal.

Decreto núm. 62-74/1974, de 13 de junio, Ley de Régimen Petrolífero de la Nación, del Congreso de la República.

Decreto núm. 96-75/1975, de 10 de diciembre, Ley de Régimen Petrolero de la Nación, del Congreso de la República.

Decreto núm. 109-83/1983, de 16 de diciembre, Ley de Hidrocarburos, del Jefe de Estado, y su Reglamento General, Acuerdo Gubernativo 1034-83.

*Colonizar para desagrarizar: Una aproximación a la lógica de la clase dominante guatemalteca para promover el desarrollo industrial en las tierras vírgenes de la Franja Transversal del Norte y el Petén*

Decreto núm. 48-97/1997, de 11 de junio, Ley de Minería, del Congreso de la República.

Decreto núm. 41-2005/2005, de 11 de junio, Ley del Registro de Información Catastral, del Congreso de la República.

Leyes

Ley núm. 172/1954, de 9 de diciembre, Ley Preliminar al Código de Petróleo.

## **El desafío de los salarios mínimos diferenciados frente al costo de vida en Guatemala**

*MSc. Andrely Cisneros\**

El salario mínimo en Guatemala constituye un instrumento clave de política laboral para garantizar un ingreso básico que permita a los trabajadores cubrir sus necesidades esenciales y las de su familia. No obstante, a lo largo del tiempo, estos salarios han demostrado ser insuficientes frente al costo real de vida, especialmente en un contexto caracterizado por altos niveles de pobreza, desigualdad social y un sostenido incremento en los precios de bienes y servicios.

Con el propósito de atender las particularidades laborales y productivas de los principales sectores económicos del país, y respaldado por la promulgación del Código de Trabajo en 1947, Guatemala adoptó un esquema de fijación de salarios mínimos diferenciados, inicialmente distinguiendo entre actividades agrícolas y no agrícolas. Posteriormente, en 2008, con el auge del comercio exterior y la expansión de la industria manufacturera, se estableció un salario mínimo adicional para el sector de exportación y maquila.

La estructura de fijación salarial continuó evolucionando en 2021 con la creación de dos Circunscripciones Económicas (CE), conforme al Acuerdo Gubernativo número 285-2021: la CE1, correspondiente al departamento de Guatemala, donde se concentra la mayor actividad económica del país; y la CE2, que agrupa al resto de los departamentos (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2021). Esta división geoeconómica, que tomó vigencia en 2023, tuvo como propósito adaptar los ingresos mínimos a la realidad nacional.

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

De acuerdo con los datos oficiales presentados en la Tabla 1, los salarios mínimos diarios por actividad y circunscripción económica mostraron incrementos progresivos entre 2010 y 2022. En el caso de las actividades agrícolas, el salario pasó de Q 56.00 en 2010 a Q 94.44 en 2022, lo que representa un aumento acumulado del 68.6 %. Para las actividades no agrícolas, el aumento fue de 73.7 % al pasar de Q 56.00 a Q 97.29 diarios. Por su parte, el salario mínimo para actividades de exportación y maquila se elevó de Q 51.75 a Q 88.91 en el mismo período, lo que equivale a un aumento acumulado del 71.8 %.

En términos mensuales, el salario mínimo para actividades agrícolas aumentó de Q 1,953.33 en 2010 a Q 3,122.55 en 2022, mientras que el salario para actividades no agrícolas pasó de Q 1,953.33 a Q 3,209.24. En el sector de exportación y maquila, el salario mensual aumentó de Q 1,824.06 a Q 2,954.35, lo que representa un incremento acumulado del 62.0 %.

Con la implementación de las circunscripciones económicas en 2023, el salario mínimo diario en la CE1 para actividades agrícolas aumentó de Q 101.05 en 2023 a Q 107.11 en 2024 (6.0 % de incremento), ligeramente por debajo del ajuste aplicado a las actividades no agrícolas y de maquila (6.6 % en ambos casos). En la CE2, los incrementos fueron aún menores: 4.3 % para actividades agrícolas, 4.6 % para no agrícolas y 3.6 % para exportación y maquila (Tablas 1 y 2).

Finalmente, en 2025, según lo establecido en el Acuerdo Gubernativo número 264-2024, se aprobó un incremento del 10.0 % para las actividades agrícolas y no agrícolas, y del 6.0 % para exportación y maquila. Esto situó el salario mínimo diario en Q 122.40 para actividades no agrícolas en la CE1 y en Q 116.73 en la CE2, lo que equivale a Q 3,973.05 y Q 3,800.60 mensuales, respectivamente.

**Tabla 1**  
*Salarios mínimos diarios en Guatemala según actividad y circunscripción económica*  
*Período 2010-2025. (En quetzales Q)*

Año	CE	Actividades agrícolas	Actividades no agrícolas	Exportación y maquila	Acuerdo Gubernativo No.
2010	---	56.00	56.00	++51.75	347-2009
2011	---	63.70	63.70	59.45	388-2010
2012	---	68.00	68.00	62.50	520-2011
2013	---	71.40	71.40	65.63	359-2012
2014	---	74.97	74.97	68.91	537-2013
2015	---	78.72	78.72	72.36	470-2014
2016	---	81.87	81.87	74.89	303-2015
2017	---	86.90	86.90	79.48	288-2016
2018	---	90.16	90.16	82.46	297-2017
2019	---	90.16	90.16	82.46	242-2018
2020	---	90.16	92.88	84.88	320-2019
2021	---	90.16	92.88	84.88	250-2020
2022	---	94.44	97.29	88.91	278-2021
2023	CE1	101.05	104.10	95.13	353-2022
	CE2	98.22	101.18	92.47	
2024	CE1	107.11	110.97	101.41	307-2023
	CE2	102.44	105.83	95.80	
2025	CE1	118.14	122.40	107.79	264-2024
	CE2	112.99	116.73	101.83	

*Nota.* Datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (Mintrab), a través de la Unidad de Información Pública, según Resolución No. 1785-2025.

Cabe señalar que durante el período comprendido entre 2010 y 2017, los salarios mínimos diarios registraron incrementos significativos, alcanzando su variación anual más alta en 2011, con aumentos del 13.8 % para actividades agrícolas y no agrícolas, y del 15.4 % en el sector de exportación y maquila. Sin embargo, a partir de 2019, se observa un estancamiento, con incrementos nulos durante tres años consecutivos (2019-2021). Esta situación coincide con la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia por covid-19, la cual dificultó la revisión de los salarios mínimos, a pesar de la persistente inflación que deterioraba el poder adquisitivo de los trabajadores (Tabla 2).



En 2022, se intenta una recuperación de los salarios mínimos, con un incremento uniforme del 4.8 % en todos los sectores, reflejando un esfuerzo por compensar la ausencia de ajustes salariales en los años previos. Para 2023, los aumentos fueron diferenciados por circunscripción económica: 7.0 % para las tres actividades económicas en la CE1 (departamento de Guatemala) y 4.0 % en la CE2 (resto del país), tendencia que se mantuvo en 2024. En 2025, el incremento fue de 10.3 % para actividades agrícolas y no agrícolas en ambas circunscripciones, mientras que para exportación y maquila el aumento fue de 6.3 %.

**Tabla 2**  
*Variación anual de los salarios mínimos diarios de Guatemala*  
*Periodo 2010-2025. (En porcentaje)*

Año	Actividades agrícolas	Actividades no Agrícolas	Exportación y maquila
2010	7.69	7.69	8.38
2011	13.75	13.75	14.88
2012	6.75	6.75	5.13
2013	5.00	5.00	5.01
2014	5.00	5.00	5.00
2015	5.00	5.00	5.01
2016	4.00	4.00	3.50
2017	6.14	6.14	6.13
2018	3.75	3.75	3.75
2019	0.00	0.00	0.00
2020	0.00	3.02	2.93
2021	0.00	0.00	0.00
2022	4.75	4.75	4.75
2023	CE1	7.00	7.00
	CE2	4.00	4.00
2024	CE1	6.00	6.60
	CE2	4.30	3.60
2025	CE1	10.30	6.29
	CE2	10.30	6.29

Entre 2019 y 2021, los salarios mínimos diarios se estancaron, lo que resultó en una pérdida acumulada del poder adquisitivo de los guatemaltecos. Esto es especialmente visible en el año 2020, cuando los salarios se ajustaron únicamente en las actividades no agrícolas y de exportación y maquila, registrando pequeños incrementos de 3.0 % y 2.9 % respectivamente.

*Nota.* Elaboración propia, con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (Mintrab), a través de la Unidad de Información Pública, según Resolución No. 1785-2025.

Aunque la política salarial ha intentado responder a las características productivas y territoriales del país mediante un esquema de fijación diferenciada, esta estrategia ha sido objeto de críticas, al ser percibida por algunos sectores como una práctica discriminatoria que vulnera principios de igualdad y derechos laborales. Estas críticas se sustentan, en parte, en el hecho de que los salarios establecidos para el sector de exportación y maquila han sido históricamente inferiores a los fijados para otras actividades económicas, así como en la disparidad entre los salarios mínimos asignados a la CE1 y a la CE2, pese a que las necesidades básicas de los trabajadores no difieren sustancialmente entre ambas regiones.

Por otro lado, si bien los recientes ajustes al salario mínimo pueden interpretarse como una señal positiva, estos resultan insuficientes frente al incremento acumulado del costo de vida y a la pérdida del poder adquisitivo ocasionada por años de congelamiento salarial. En la práctica, los incrementos nominales no logran compensar la inflación ni garantizar un ingreso que permita cubrir los costos reales de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Ampliada (CA).

En este contexto, se vuelve imprescindible una reflexión teórica y crítica sobre el proceso de fijación del salario mínimo en Guatemala. Este análisis considera no solo su magnitud y la forma más adecuada de aplicación, ya sea de manera general o diferenciada, sino también la capacidad real del salario para responder al costo de vida, como condición fundamental para garantizar niveles mínimos de bienestar y justicia social para la clase trabajadora.

**Fundamentos teóricos para la fijación del salario mínimo**

Antes de abordar los aspectos específicos relacionados con la magnitud y la forma de fijación del salario mínimo, es fundamental comprender el concepto mismo de salario. Según el Convenio 95 sobre la protección del

salario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1949), el salario se define cómo:

La remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar. (Artículo 1)

Desde la perspectiva de la economía política, el salario es la expresión monetaria del valor de la fuerza de trabajo, es decir, su precio. Para comprender este concepto, es crucial diferenciar entre trabajo y fuerza de trabajo. En el sistema capitalista, el obrero no vende directamente su trabajo, sino su capacidad para trabajar, inherente a su cuerpo físico y mental, conocida como fuerza de trabajo, la cual es una mercancía que el obrero posee y puede ofrecer en el mercado laboral (Marx, 1986).

### ***Magnitud del salario mínimo, costo de vida y reproducción de la fuerza del trabajo***

De acuerdo con Marx y Engels (2002), el trabajador, como propietario de su fuerza de trabajo, realiza un esfuerzo físico y mental diario que genera un desgaste en su cuerpo (músculos, nervios, cerebro, etc.). Entonces, para que este proceso pueda repetirse al día siguiente con la misma energía y salud, es imprescindible que el trabajador consuma bienes y servicios suficientes para recuperarse y mantenerse en un estado normal de vida y trabajo. Por lo tanto, el salario o precio de la fuerza de trabajo debe ser equivalente al costo de los medios de vida necesarios para garantizar la subsistencia y continuidad no solo del trabajador sino también de su familia.

Este enfoque implica que el salario debe ser suficiente para cubrir los costos de alimentación, vivienda, vestuario, salud, educación, entre otros bienes esenciales. Este conjunto de bienes no solo garantiza la supervivencia del trabajador, sino también la reproducción de futuras generaciones, lo que garantiza la continuidad de la fuerza de trabajo en el mercado.

En Guatemala, los principales referentes para determinar el costo de vida son la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Ampliada (CA). Sin embargo, los salarios mínimos establecidos suelen ubicarse por debajo de estos costos, lo que refleja una subvaloración de la fuerza de trabajo. Según la OIT (1970), “la fijación de salarios mínimos debería formar parte de una política integral orientada a la erradicación de la pobreza y a garantizar la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias” (objetivo de la fijación de salarios mínimos, párrafo 2).

No obstante, cuando el salario mínimo no cubre el costo de los bienes y servicios básicos, el trabajador sobrevive bajo condiciones precarias o deterioradas. Según Marx (1986), en esas condiciones, solo podrá mantenerse y desarrollarse de un modo atrofiado o raquítico. Esto refleja que, aunque los incrementos salariales puedan darse en términos nominales, si no están alineados con el costo de vida, la capacidad adquisitiva del trabajador se deteriora progresivamente, perpetuando la pobreza y la desigualdad social.

### ***¿Salarios mínimos generales o diferenciados?***

Una vez determinada la magnitud adecuada del salario mínimo para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, surge el cuestionamiento sobre su forma de fijación: ¿deben ser generales o diferenciados? Esta interrogante adquiere relevancia en contextos como el de Guatemala, donde las condiciones laborales, el costo de vida y los niveles de productividad varían significativamente entre regiones y sectores económicos.

Siguiendo el enfoque de la economía política, según Marx (1986), los salarios no pueden ser iguales en todas las regiones o actividades, ya que están condicionados por múltiples factores. Estos incluyen necesidades básicas que dependen no solo de aspectos biológicos, sino también de condiciones naturales, climáticas, históricas y culturales propias de cada región o país. Además, los hábitos, costumbres y expectativas sociales influyen en la percepción de lo que es necesario para mantener un nivel de vida adecuado.

Entre los elementos estructurales que influyen en la diferenciación salarial se pueden mencionar los siguientes:

- Diversidad de valores nacionales que varían según las necesidades esenciales y su evolución histórica
- Costos de educación y formación laboral, que son mayores para trabajos calificados
- El papel del trabajo femenino e infantil en la economía
- Duración de las jornadas laborales, que varían según la región o país
- Niveles de productividad, generalmente más intensos en países desarrollados
- Magnitud del trabajo en extensión e intensidad, ajustada a estándares universales
- Niveles de precios nacionales, que tienden a ser más elevados en regiones urbanas o países desarrollados.

Bajo este contexto, los salarios mínimos diferenciados se justifican, ya que, por su naturaleza, no todas las actividades económicas requieren el mismo nivel de esfuerzo físico o cualificación técnica. Por ejemplo, en Guatemala, el trabajo agrícola difiere considerablemente del trabajo en la industria manufacturera o en el sector de exportación y maquila. Además, las condiciones socioeconómicas tampoco son homogéneas. La CE1, que abarca el departamento de Guatemala, concentra la mayor actividad económica y

presenta un costo de vida significativamente más alto en comparación con el resto de los departamentos agrupados en la CE2. Esto justifica que el salario mínimo en la CE1 sea mayor.

Es preciso mencionar que la política de salarios mínimos diferenciados en Guatemala, responde a lo indicado en el Código de Trabajo de Guatemala: “Para fijar el importe del salario en cada clase de trabajo, se deben tomar en cuenta la intensidad y calidad del mismo, clima y condiciones de vida” (Artículo 89, párrafo 1).

### **Salarios mínimos y costo de la CBA y CA de Guatemala**

Al plantear que el valor de la fuerza de trabajo está determinado por los bienes y servicios necesarios para la subsistencia y reproducción de la capacidad laboral del trabajador, surge la necesidad de analizar si los salarios mínimos establecidos en Guatemala cumplen con este propósito. Este enfoque teórico permite comprender las contradicciones inherentes al sistema capitalista, donde los salarios mínimos buscan garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, sin embargo, al mantenerse en niveles insuficientes perpetúan las dinámicas de explotación, pobreza y desigualdad estructural.

En este sentido, se presentan a continuación los datos sobre la evolución de los salarios mínimos mensuales en comparación con el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Ampliada (CA) de Guatemala.

### ***Cobertura de los salarios mínimos frente a la CBA y CA***

De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (Mintrab, 2025), durante el período 2010-2022, los salarios mínimos aumentaron progresivamente en todos los sectores económicos. Sin embargo, estos incrementos no lograron compensar el aumento en el costo de

la CBA y CA. El salario mínimo mensual para actividades agrícolas pasó de Q 1,953.33 en 2010 a Q 3,122.55 en 2022, es decir, un aumento aproximado del 60.0 %. Mientras que según el Instituto Nacional de Estadística (INE, s.f.), el costo de la CBA aumentó de Q 2,149.20 a Q 3,634.18 (69.1 % de aumento), una reducción significativa del poder adquisitivo de los salarios agrícolas (Tabla 3).

En el sector de exportación y maquila, el salario mínimo aumentó de Q 1,824.06 en 2010 a Q 2,954.35 en 2022 (62.0 %), pero el costo de la CA creció de Q 3,921.90 a Q 8,391.76 (114.0 %), indicando una mayor desproporción entre el salario y el costo de vida. Durante el período 2010-2022, los salarios para actividades agrícolas y no agrícolas lograron cubrir en promedio alrededor del 85.0 % del costo de la CBA y el 42.0 % de la CA, mientras que las actividades de exportación y maquila cubrieron el 79.0 % y 39.0 % de las canastas respectivas. Es relevante destacar que, en 2016, los salarios mínimos no lograron cubrir ni el 70.0 % del costo de la CBA, lo que revela un fuerte impacto en el poder adquisitivo de los trabajadores.

Entre 2019 y 2021, dichos salarios se estancaron, registrando incrementos nulos, salvo ligeros ajustes en 2020 para actividades no agrícolas y de exportación y maquila. A pesar de ello, lograron cubrir en su totalidad el costo de la CBA, mostrando un comportamiento similar en 2021, aunque en menor proporción. Esto responde, en parte, a los efectos asociados a la pandemia del covid-19, que provocaron variaciones en el consumo de los hogares debido a restricciones económicas y cambios en la estructura de gastos.

Es importante recordar que la CBA no es una recomendación nutricional, sino un reflejo de lo que un guatemalteco promedio consume, influido por factores culturales, capacidad adquisitiva y disponibilidad de alimentos. Sin embargo, es

cuestionable el requerimiento energético establecido, ya que muchos de los productos incluidos en la canasta no aportan un valor nutricional adecuado. Esto significa que las personas están optando por alimentos más económicos y de baja calidad para satisfacer sus necesidades calóricas, pero no nutricionales, lo que explica en parte los altos niveles de desnutrición que persisten en el país.

**Tabla 3**  
*Salarios mínimos mensuales y costo de la CBA y CA en Guatemala. Período 2010-2025*  
(En quetzales Q)

Año	CE	Salarios mínimos			Costos Canastas		
		Actividades agrícolas	Actividades no agrícolas	Exportación y maquila	Ur/Rur	CBA	CA
2010	---	1,953.33	1,953.33	1,824.06	---	2,149.20	3,921.90
2011	---	2,187.54	2,187.54	2,058.27	---	2,440.20	4,452.92
2012	---	2,324.00	2,324.00	2,156.25	---	2,617.80	4,777.01
2013	---	2,421.75	2,421.75	2,246.25	---	2,900.10	5,292.15
2014	---	2,530.34	2,530.34	2,346.06	---	3,236.70	5,906.39
2015	---	2,644.40	2,644.40	2,450.95	---	3,589.80	6,550.73
2016	---	2,747.04	2,747.04	2,534.15	---	3,958.80	7,224.09
2017	---	2,893.21	2,893.21	2,667.52	---	3,571.54	8,246.46
2018	---	2,992.37	2,992.37	2,758.16	---	3,559.84	8,219.44
2019	---	2,992.37	2,992.37	2,758.16	---	3,584.91	8,277.33
2020	---	2,992.37	3,075.10	2,831.77	---	2,989.38	6,902.29
2021	---	2,992.37	3,075.10	2,831.77	---	3,097.23	7,151.30
2022	---	3,122.55	3,209.24	2,954.35	---	3,634.18	8,391.09
2023	CE1	3,323.60	3,416.38	3,143.54	---	3,904.98	9,016.35
	CE2	3,237.53	3,327.56	3,062.63	---	3,904.98	9,016.35
2024	CE1	3,516.86	3,634.59	3,343.01	Urbana	3,760.64	9,106.24
					Rural	3,360.00	6,609.60
	CE2	3,374.42	3,477.82	3,171.90	Urbana	3,760.64	9,106.24
					Rural	3,360.00	6,609.60
2025	CE1	3,843.55	3,973.05	3,528.59	Urbana	3,773.12	9,135.36
					Rural	3,350.40	6,595.20
	CE2	3,686.86	3,800.60	3,347.21	Urbana	3,773.12	9,135.36
					Rural	3,350.40	6,595.20

*Nota. Los salarios mínimos mensuales se presentan sin la deducción de la cuota del IGSS, además, incluye la bonificación incentivo de Q 250.00. El costo de las canastas es el registrado a diciembre de cada año. Datos obtenidos del Mintrab y del INE Guatemala.*

Con la implementación de las circunscripciones económicas en 2023, los salarios mínimos de la CE1 para actividades agrícolas, no agrícolas, y de maquila fueron de Q 3,323.60; Q 3,416.38 y Q 3,143.54 respectivamente, mientras que, a diciembre del mismo año, la CBA se estimó en Q 3,904.98 y la CA en Q 9,016.35. Estas cifras indican que los salarios solo alcanzaron a cubrir entre el 80.0 % y 87.0 % del costo de la CBA y entre el 35.0 % y 38.0 % de la CA. En la CE2, la cobertura fue aún menor, especialmente para los trabajadores de maquila que enfrentaron la mayor vulnerabilidad.

Cabe mencionar que, en 2024, el INE realizó un cambio metodológico en el cálculo del costo de la CBA (Tabla 4), diferenciando entre zonas urbanas y rurales, y reduciendo los requerimientos energéticos diarios de 2,262 calorías a 2,052 calorías para la Canasta Básica Alimentaria Urbana (CBAU) y 2,172 para la Canasta Básica Alimentaria Rural (CBAR). Además, se redujo el número de miembros del hogar pasó de 5.38 a 4.16 en áreas urbanas y 4.80 en rurales (INE, abril 2024).

**Tabla 4**  
*Principales criterios metodológicos para el cálculo del costo de la CBA de Guatemala*  
*Período 1995-2024*

Vigencia	Dominio	Cantidad de productos	Número de miembros en el hogar	Cantidad energética (kcal)
Ene 1995 - Sep. 2017	Nacional	26	5.38	2,210
Oct 2017 - Dic 2023	Nacional	34	4.77	2,262
2024	Urbana	66	4.16	2,052
	Rural	60	4.80	2,172

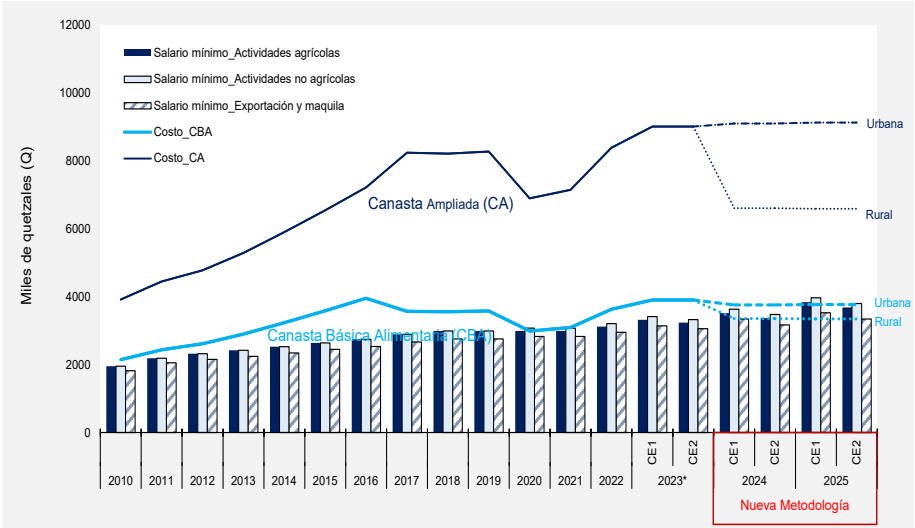
*Nota.* Adaptado de la actualización metodológica 2024 del INE Guatemala.

Este ajuste metodológico, generó un espejismo de reducción del costo de las canastas alimentaria y ampliada, ya que, a diciembre de 2024, el costo de la CBAU fue de Q 3,762.93 y de la CBAR de Q 3,360.24, montos que los salarios mínimos de las tres actividades económicas lograron cubrir por completo. En el caso de la Canasta Ampliada Urbana (CAU), estimada en Q 9,110.07, y la Canasta Ampliada Rural (CAR), calculada en Q 6,612.96, los salarios mínimos cubrieron entre el 48.0 % y 55.0 % (Tabla 3).

Si bien estas cifras representan una mejora aparente en comparación con años anteriores, no implican necesariamente una reducción efectiva del costo de vida, ni un cambio sustancial en las condiciones de los trabajadores. La percepción de mejora responde más a una redefinición de los criterios de cálculo que a una transformación real del contexto económico.

La evolución de los salarios mínimos en Guatemala frente al costo de la CBA y la CA evidencia una creciente brecha que refleja la desconexión entre los ajustes salariales y la realidad socioeconómica del país. Como se observa en la Figura 1, mientras los salarios mínimos presentan incrementos moderados a lo largo de los años, el costo de ambas canastas muestra un crecimiento continuo y más acelerado, especialmente en el caso de la CA. Esta disparidad se acentúa notablemente a partir de 2020, donde los salarios no logran mantener el ritmo del aumento en el costo de vida, lo que pone en evidencia que los ajustes salariales realizados no responden adecuadamente al incremento de los precios de bienes y servicios esenciales.

**Figura 1**  
Evolución de los salarios mínimos en Guatemala y de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA). Período 2010-2025.



*Nota.* Los salarios mínimos mensuales se presentan sin la deducción de la cuota del IGSS, además, incluye la bonificación incentivo de Q 250.00. Datos obtenidos del Mintrab y del INE.

A pesar de los ajustes e incrementos periódicos decretados, la realidad es que el salario mínimo continúa siendo insuficiente para cubrir el costo de la CBA y, en mayor medida, el costo de la CA, que incluye otros bienes y servicios esenciales para el bienestar de los hogares. Esta brecha refleja una desconexión persistente entre los ingresos mínimos y el costo real de vida en Guatemala.

Es importante mencionar que uno de los criterios fundamentales para la fijación de los salarios mínimos es el costo de vida, el cual está directamente influenciado por el valor de la CBA. Sin embargo, una aparente reducción en el costo de los alimentos puede generar sesgos en la determinación de los salarios mínimos, creando una percepción errónea sobre la suficiencia real de los ingresos mínimos.

Por otro lado, si el costo de la CBA se calculara con base en una alimentación balanceada y rica en nutrientes, en lugar de los patrones de consumo promedio que se enfocan únicamente en cubrir las calorías necesarias, la mayoría de los guatemaltecos no podría acceder a ella. Esta situación se agrava al considerar que el ingreso promedio mensual de un guatemalteco según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2023 es de Q 2,409.00, siendo aún menor en el caso de las mujeres. Esta cifra es inferior a la registrada en 2022 según la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI) con Q 2,850.00 (INE, agosto 2024a). Asimismo, alrededor del 60 % de la población vive en condiciones de pobreza, lo que evidencia que el problema no radica solo en el costo de la canasta, sino también en la incapacidad de garantizar una dieta adecuada para la mayoría de los hogares en el país (INE, agosto 2024b).

**Impacto en la reproducción de la fuerza de trabajo**

Tomando en cuenta el enfoque teórico descrito anteriormente, el valor mínimo de la fuerza de trabajo está determinado por el costo de los bienes y servicios básicos que el trabajador necesita diariamente para mantenerse vivo y renovar su capacidad de trabajo. Sin embargo, cuando el salario mínimo no logra cubrir esos costos básicos, se compromete gravemente la reproducción de la fuerza de trabajo. Esto no solo afecta directamente al trabajador, sino también a su núcleo familiar, generando un impacto socioeconómico significativo.

La insuficiencia salarial obliga a que múltiples miembros del hogar deban incorporarse al mercado laboral, incluidos menores de edad o personas en edad avanzada. Esta situación perpetúa ciclos de pobreza y precariedad, ya que el esfuerzo conjunto no garantiza un ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas lo que a su vez limita el acceso a educación, salud y condiciones de vida digna.

Asimismo, el déficit en la cobertura del costo de vida genera un desgaste constante en la fuerza de trabajo, ya que la imposibilidad de acceder a una alimentación adecuada, vivienda digna o servicios básicos necesarios para la subsistencia afecta negativamente el bienestar físico y mental del trabajador. Esto repercute directamente en su productividad, en la capacidad de mantener una vida laboral estable y en su desarrollo y económico a largo plazo.

Por lo tanto, el problema de los salarios mínimos insuficientes no solo debe analizarse desde una perspectiva económica, sino también como un fenómeno social que perpetúa la vulnerabilidad de los trabajadores y limita las oportunidades de mejorar su calidad de vida. La falta de ingresos adecuados impacta el desarrollo social de las comunidades y contribuye al estancamiento de condiciones precarias en los sectores más vulnerables.

Efecto inflacionario, poder adquisitivo y salarios mínimos

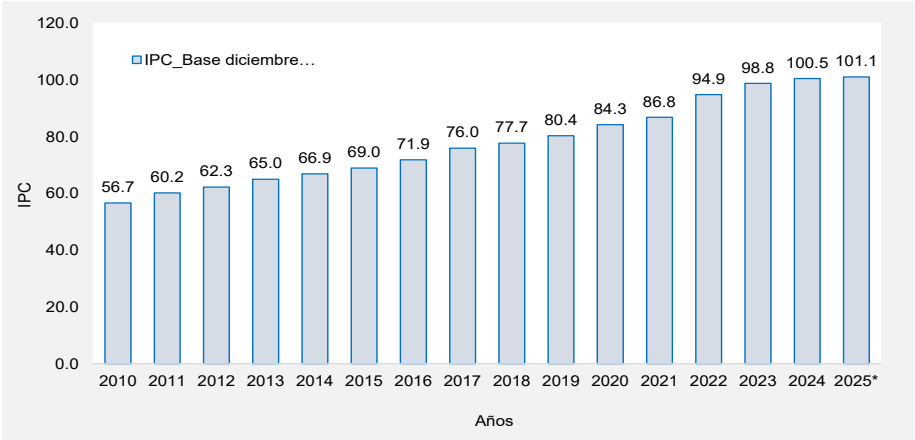
La insuficiencia de los salarios mínimos para cubrir el costo de la CBA y la CA no solo revela una brecha estructural entre el ingreso mínimo legal y el costo de vida, sino que se ve agravada por el efecto inflacionario acumulado. A lo largo de los años, el poder adquisitivo del salario mínimo en Guatemala ha sido erosionado progresivamente como consecuencia del aumento sostenido de los precios. Esto implica que, aunque los salarios nominales han registrado incrementos periódicos, el salario real, es decir, su capacidad efectiva de compra, continúa disminuyendo. Esta situación evidencia que los ajustes salariales no han sido consistentes con el ritmo inflacionario, profundizando la precariedad económica de los trabajadores y limitando su acceso a bienes y servicios básicos.

Evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en Guatemala

Según la actualización metodológica realizada por el INE, el nuevo Índice de Precios al Consumidor (IPC) en Guatemala adopta como año base diciembre de 2024, estableciendo un empalme regresivo que ajusta los valores históricos del IPC para hacerlos comparables en el tiempo (INE, febrero 2025a).

En este marco, la Figura 2 muestra el incremento sostenido del IPC durante el período 2010-2025. Bajo la nueva metodología, el IPC en 2010 se sitúa en 56.7, mientras que para 2025 alcanza un valor de 101.1 (INE, febrero 2025b). Este cambio representa un aumento acumulado cercano al 78.0 %, lo que indica que el costo de vida en 2025 es significativamente más elevado que hace 15 años. En términos prácticos, lo que en 2010 podía adquirirse con Q 100.00, en 2025 requerirá aproximadamente Q 178.00, es decir, casi el doble de los recursos, reflejando así la pérdida progresiva del poder adquisitivo.

Figura 2  
Evolución del IPC de Guatemala, 2010-2025 (Base diciembre 2024)



Nota. Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año. Asimismo, el INE aplicó un empalme regresivo con base en diciembre 2024. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.  
\* El IPC del 2025 corresponde al mes de abril.

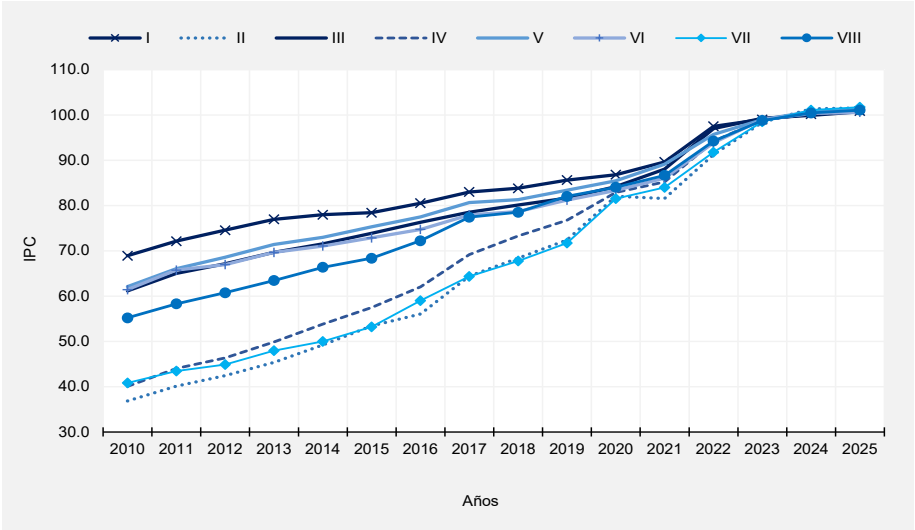
Aunque el ritmo de incremento ha variado a lo largo del tiempo, los datos muestran un proceso de inflación acumulada y sostenida en Guatemala. Entre 2010 y 2014, el IPC creció de manera moderada, pasando de 56.7 a 66.9. Posteriormente, entre 2015 y 2020, el aumento fue más acentuado, alcanzando los 84.3 puntos. No obstante, el salto más pronunciado se observa entre 2021 y 2023, cuando el IPC se incrementó de 86.8 a 100.5, reflejando con claridad los efectos inflacionarios pospandemia, impulsados por el encarecimiento generalizado de alimentos, combustibles y otros bienes esenciales.

Al analizar el comportamiento del IPC por región político administrativo en el período 2010-2025, se observa que la Región I, que incluye el departamento de Guatemala, presentó una dinámica particular. Durante el intervalo 2010-2022, esta región registró el IPC más alto del país, lo que indica un mayor costo de vida en comparación con el resto de departamentos. Este comportamiento se explica, en gran parte, por la concentración económica y demográfica en el área metropolitana, donde la alta demanda y la intensa actividad productiva elevan los precios de bienes y servicios.

No obstante, a partir de 2023, la Región I fue superada por la Región II (Norte), pasando al segundo lugar en términos de IPC. Aunque el costo de vida en la Región I continúa siendo elevado, este cambio indica que otras zonas del país comenzaron a experimentar aumentos más acelerados en los precios. Este fenómeno podría estar vinculado al encarecimiento de productos básicos en regiones que históricamente mantenían costos más bajos, posiblemente asociado a dinámicas inflacionarias específicas y transformaciones en los patrones de consumo.

A pesar de haber liderado el IPC en la mayor parte del período, la Figura 3 muestra que la Región I registró el incremento acumulado más bajo entre todas las regiones, con un alza del 46.4 % entre 2010 (IPC = 68.90) y abril de 2025 (IPC = 100.90). En contraste, la Región II (Norte) experimentó el mayor aumento, con una variación acumulada de 175.8 %, pasando de un IPC de 36.82 a 101.56. Este crecimiento acelerado refleja un fuerte encarecimiento de los precios en los últimos años, probablemente asociado a factores estructurales locales, cambios en la organización del mercado regional y un aumento en los costos de transporte y distribución hacia los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz, que componen esta región.

**Figura 3**  
Evolución del IPC de Guatemala según Regiones, 2010-2025 (Base diciembre 2024)



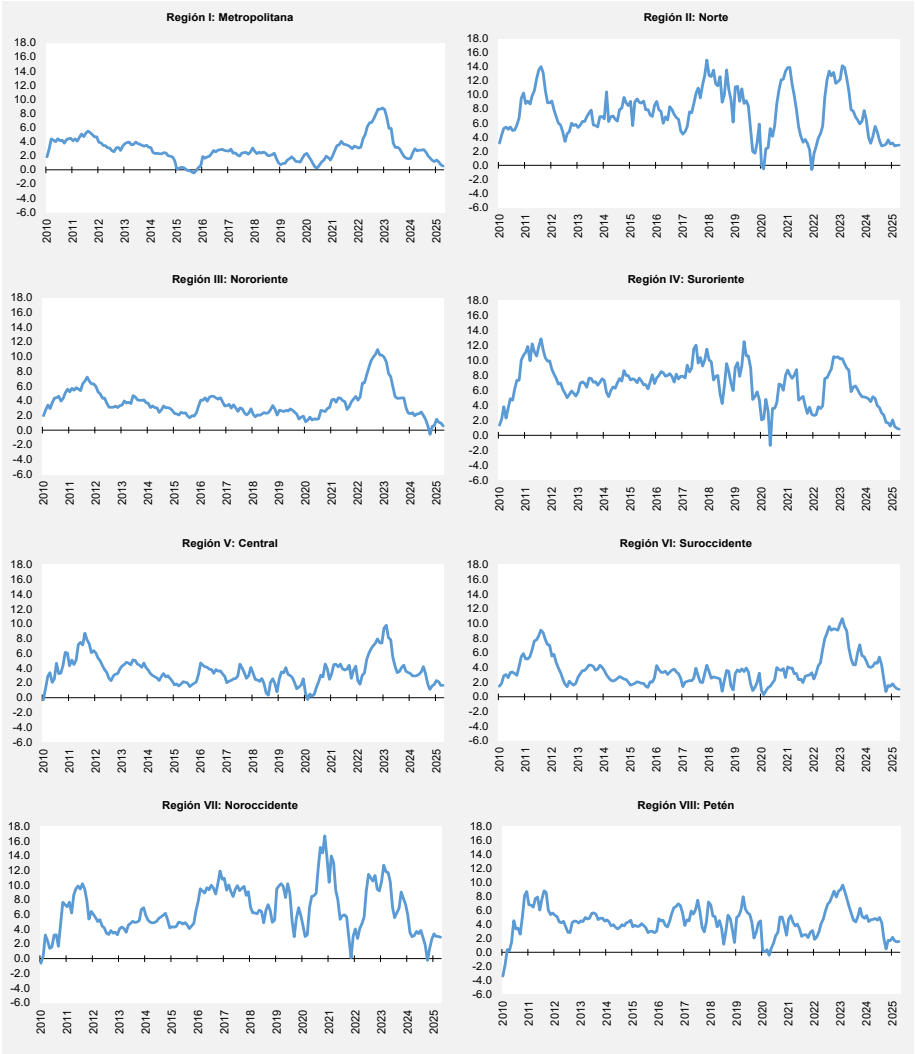
*Nota.* Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año, con excepción de 2025, cuyas cifras corresponden al mes de abril. Asimismo, el INE aplicó un empalme regresivo con base en diciembre 2024. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.



Complementando este análisis, la Figura 4 evidencia que, en términos de variación interanual del IPC, algunas regiones experimentaron incrementos particularmente elevados en años clave. En 2020, marcado por el impacto económico de la pandemia de covid-19, la Región II (Norte) y la Región VII (Noroccidente) registraron variaciones interanuales del IPC del 13.4 % y 13.6 %, respectivamente. Este comportamiento refleja el efecto directo de la crisis sanitaria sobre las economías locales: interrupciones en las cadenas de suministro, alzas en los costos de alimentos y productos básicos, así como restricciones en el comercio que derivaron en ajustes de precios significativos. El aumento abrupto del IPC en estas regiones pone en evidencia su mayor vulnerabilidad ante eventos de gran escala.

El 2022 fue el año con la mayor variación interanual del IPC en todas las regiones, reflejando el contexto inflacionario global pospandemia, impulsado principalmente por el aumento de precios en alimentos y combustibles. Las variaciones más altas se registraron en las regiones II: Norte (11.9 %), III: Nororiente (10.2 %) y IV: Suroriente (10.5 %).

**Figura 4**  
Variación interanual del IPC según Región de Guatemala, 2010-2025  
(Base diciembre 2024)



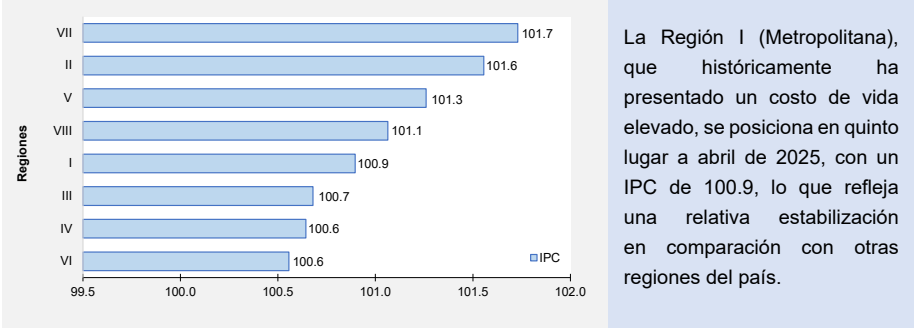
*Nota.* Las cifras de 2025 corresponden al mes de abril. El INE aplicó un empalme regresivo con base en diciembre 2024. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

Cabe señalar que, en los años 2023 y 2024, se observa una reducción generalizada en la variación interanual del IPC en todas las regiones, lo que indica una estabilización de los precios tras el fuerte incremento registrado en 2022. Sin embargo, es importante considerar que esta estabilización no implica una reducción de los niveles de precios, sino más bien una ralentización en el ritmo de incremento.

Para el año 2025, con datos actualizados hasta el mes de abril, se mantiene esta tendencia de variación moderada (Figura 5), No obstante, dado que los precios se mantienen altos, el poder adquisitivo de los hogares guatemaltecos continúa comprometido, afectando su capacidad de compra y dificultando el acceso a bienes y servicios básicos.

Aunque todas las regiones presentan un IPC similar tomando en cuenta que se trata del año base diciembre de 2024, la Región VII (Noroccidente) es la que registra el IPC más alto del país con un valor de 101.7, seguida de la Región II (Norte) con 101.6 y la Región V (Central) con 101.3. Esto indica que estas regiones han experimentado el mayor aumento en el costo de vida en lo que va del año. En contraste, las regiones con el menor incremento del IPC son la Región VI (Suroccidente) y la Región IV (Suroriente), ambas con un valor de 100.6 (Figura 5).

**Figura 5**  
*IPC de Guatemala por región, abril de 2025*  
(Base diciembre 2024)



Nota. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

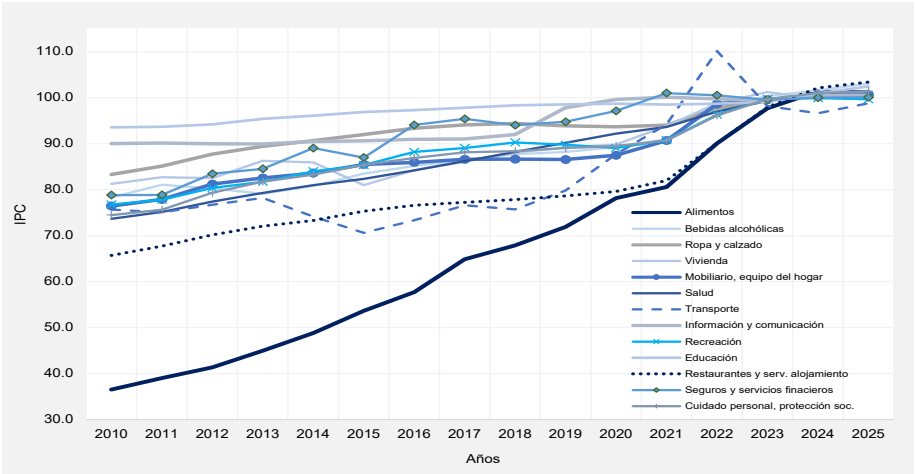
En cuanto a la evolución del IPC por división del gasto, la Figura 6 muestra que, a lo largo de este período, la división de educación ha mantenido uno de los IPC más altos, reflejando el constante incremento en los costos asociados a servicios educativos, matrículas y otros gastos relacionados con la educación formal. No obstante, entre 2019 y 2022, destaca el comportamiento atípico de la división de seguros y servicios financieros, que registró los valores más altos, superando incluso al sector educativo en 2021, cuando alcanzó un valor de 100.99 frente al 99.91 de la educación. Esto podría estar relacionado con el contexto de incertidumbre económica durante la pandemia de covid-19, que impulsó una mayor demanda de seguros y ajustes de costos por parte de las instituciones financieras.

Sin embargo, aunque dichas divisiones registraron los valores más altos en términos de IPC, el rubro de alimentos es el que experimentó el mayor incremento acumulado a lo largo del período, con un valor de 159.2 %. Este incremento refleja el impacto directo de la inflación en los productos básicos, especialmente desde 2022, cuando los precios internacionales de alimentos, como granos y productos esenciales, aumentaron considerablemente.

En segundo lugar, se destacan los restaurantes y servicios de alojamiento, que acumulan un aumento de 52.7 % en el período. Esto indica un encarecimiento en la alimentación fuera del hogar y servicios turísticos, influenciado tanto por la recuperación económica pospandemia como por el aumento en los costos operativos de estos establecimientos. La división de salud ocupa el tercer lugar, con un aumento acumulado de 35.0 %, lo que evidencia el encarecimiento de la atención médica y productos farmacéuticos, impulsado por la alta demanda de servicios de salud durante la crisis sanitaria.

Finalmente, el rubro de cuidado personal y protección social también presenta un incremento significativo del 34.1 %, reflejando el alza en productos de higiene y servicios de asistencia social, en gran medida influenciado por el contexto pandémico que incrementó la demanda de estos productos.

**Figura 6**  
*Evolución del IPC de Guatemala por división del gasto, 2010-2025*  
(Base diciembre 2024)

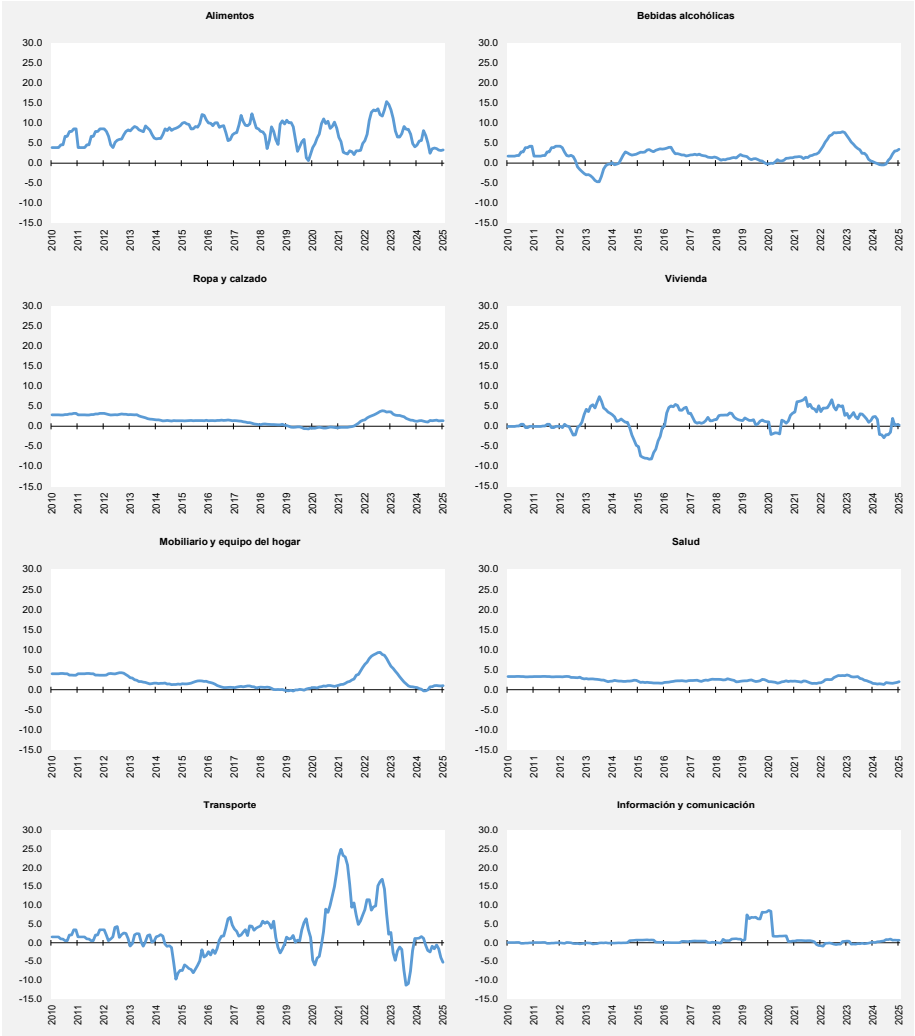


*Nota.* Cada división del gasto se identifica con un código del 1 al 13 según el orden presentado en la gráfica. Las cifras de 2025 corresponden al mes de abril. El INE aplicó un empalme regresivo con base en diciembre 2024. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

La variación interanual del IPC por división del gasto, la Figura 7 muestra que la mayoría de las divisiones alcanzaron su mayor porcentaje positivo en 2022. El transporte fue el más afectado con una variación del 16.9 %, lo que refleja el impacto del aumento global en los precios de combustibles y costos logísticos. No obstante, en 2023, esta división muestra una caída abrupta del -10.9 %, posiblemente relacionada a una estabilización o reducción en los precios internacionales del petróleo. La segunda división en la lista es la de alimentos y bebidas no alcohólicas, con una variación del 11.8 % en 2022.

Durante el período 2019-2021, la división de información y comunicación presentó una variación alta y poco usual en comparación con años anteriores, alcanzando un máximo entre enero y mayo de 2020 con una variación arriba del 8.0 %. Este comportamiento puede estar asociado al incremento en la demanda de servicios tecnológicos y de comunicación durante el confinamiento por la pandemia de covid-19.

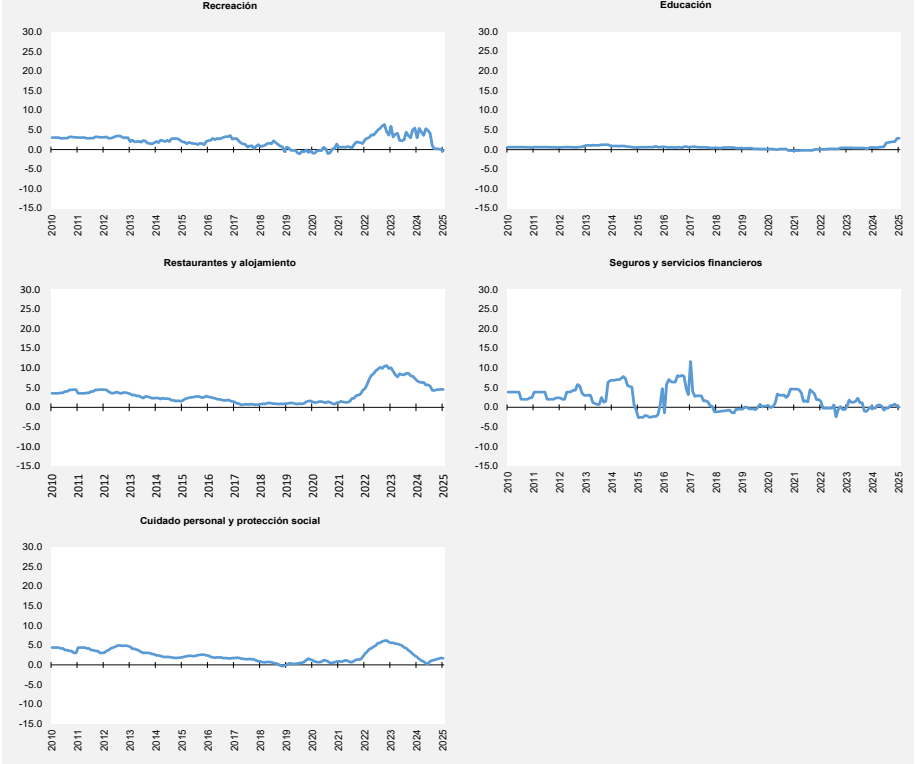
**Figura 7**  
*Variación interanual del IPC de Guatemala según divisiones del gasto (1-8). 2010-2025 (Base diciembre 2024)*



*Nota.* Las cifras de 2025 corresponden al mes de abril. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

Otra división del gasto que ha mostrado incrementos constantes es la de restaurantes y servicios de alojamiento, con picos en 2022 (9.9 %) y 2023 (8.7 %). Posteriormente, como efecto pospandemia, casi todas las divisiones del gasto registraron variaciones anuales positivas, especialmente en 2022, reflejando el contexto inflacionario global. No obstante, la división de educación se mantuvo casi igual, mostrando una mayor estabilidad en comparación con otras categorías de gasto (Figura 8)

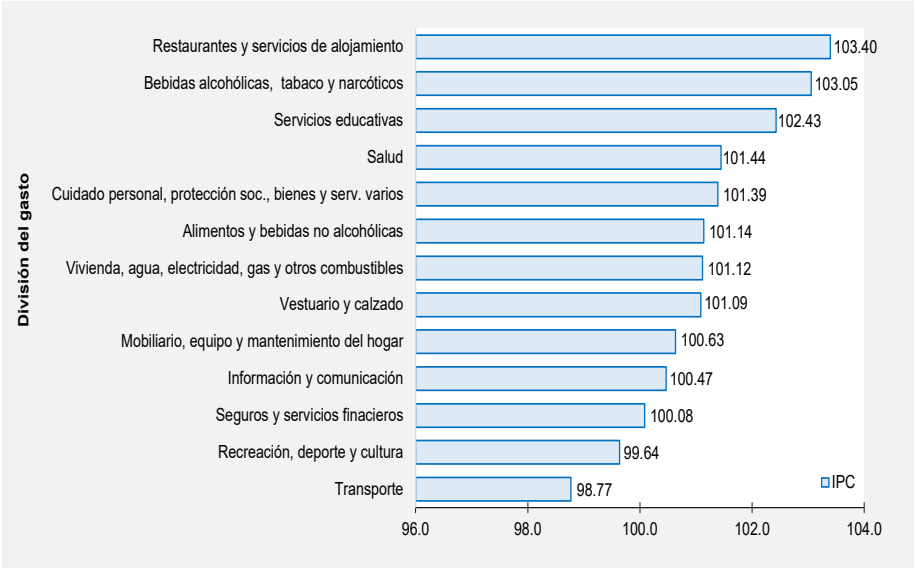
**Figura 8**  
*Variación interanual del IPC de Guatemala según divisiones del gasto (9-13). 2010-2025 (Base diciembre 2024)*



*Nota.* Las cifras de 2025 corresponden al mes de abril. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

Al mes de abril de 2025, la Figura 9 muestra que el IPC más alto se registró en la división de restaurantes y servicios de alojamiento (103.40), muy similar al registrado para bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos con 103.05. A estas divisiones le sigue la educación, con IPC de 102.43.

**Figura 9**  
*IPC de Guatemala según división del gasto, abril de 2025 (Base diciembre 2024)*



Nota. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

La Tabla 5 muestra que en la región I (Metropolitana) el IPC más alto se registra en restaurantes y servicios de alojamiento, seguido de las bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos. La región II (Norte) presenta el mayor IPC en las bebidas alcohólicas, pero también similares cifras para el rubro de restaurantes, alimentos, y cuidado personal. Similares comportamientos en las regiones III, IV, y V. No obstante, en las regiones VII y VIII el IPC más alto se registra en la educación.

**Tabla 5**  
*IPC de Guatemala por región y división del gasto. Abril 2025 (Base diciembre 2024)*

División del gasto	Región							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Alimentos y bebidas no alcohólicas	100.1	102.3	100.4	100.8	101.0	100.4	101.6	101.8
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	103.6	103.9	104.1	104.6	101.5	103.4	101.8	103.6
Vestuario y calzado	100.9	100.4	100.9	100.7	101.8	101.0	101.4	101.8
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	101.5	101.5	100.4	99.0	102.2	99.6	104.4	98.6
Mobiliario, equipo y mantenimiento rutinario del hogar	100.4	101.3	100.3	100.5	100.0	100.1	101.9	99.9
Salud	101.8	101.0	101.8	100.8	101.0	101.9	102.5	101.3
Transporte	99.2	99.1	98.6	98.9	98.4	98.6	99.0	98.6
Información y comunicación	100.5	99.3	100.4	100.4	100.5	100.2	100.0	101.8
Recreación, deporte y cultura	99.5	100.3	100.0	100.2	100.3	100.3	99.8	98.4
Servicios educativos	101.7	101.8	101.8	102.0	101.7	101.6	105.9	107.3
Restaurantes y servicios de alojamiento	104.1	103.4	102.6	102.2	104.5	103.6	103.8	103.2
Seguros y servicios financieros	100.1	101.4	100.4	100.4	100.7	100.5	101.8	100.7
Cuidado personal, protección soc., bienes y serv. diversos	101.0	102.4	101.2	102.5	102.7	100.0	100.5	101.8

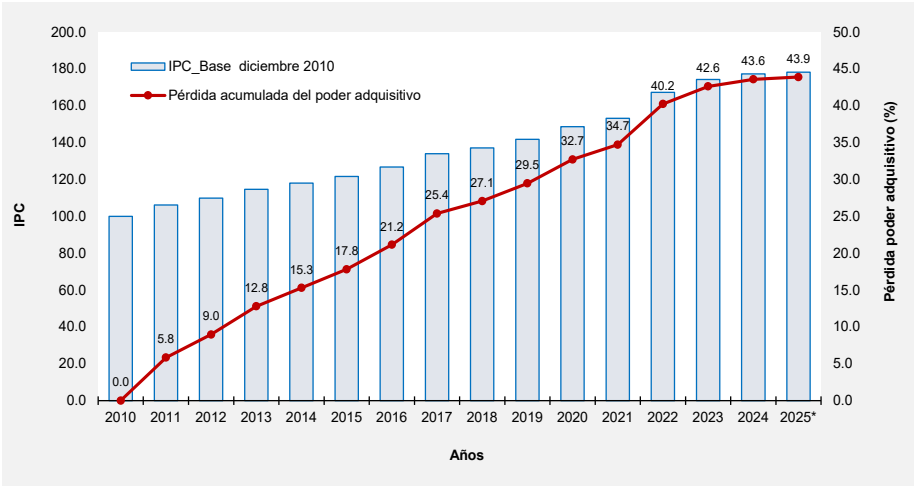
Nota. Obtenido del INE Guatemala.

**Pérdida del poder adquisitivo en Guatemala**

Al considerar el IPC con base diciembre 2010, se observa que durante el período 2010-2025, el valor base de 100.0 en 2010 aumentó a 177.9 en 2025, lo que representa un aumento acumulado cercano al 78.0 % tal como se mencionó con el IPC base diciembre 2024. Esta evolución refleja un aumento significativo en el costo de vida, que ha afectado directamente el poder adquisitivo de los trabajadores.

Asimismo, se observa una pérdida continua y progresiva del poder adquisitivo durante el mismo período, alcanzando un 43.9 % en 2025. Esto significa que lo que en 2010 se podía adquirir con Q 100.00, en 2025 requiere aproximadamente Q 178.00 (Figura 10). Esta situación pone en evidencia el impacto de la inflación acumulada en el ingreso real de los trabajadores guatemaltecos.

**Figura 10**  
Evolución del IPC y pérdida acumulada del poder adquisitivo en Guatemala, 2010-2025  
(Base diciembre 2010)



*Nota.* Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

\* El IPC del 2025 corresponde al mes de abril.

Esta erosión progresiva y persistente del poder adquisitivo refleja que los incrementos salariales nominales durante el período 2010-2025 no han logrado compensar el alza sostenida de los precios. A pesar de los ajustes periódicos al salario mínimo, el incremento en términos reales continúa siendo insuficiente para mantener el poder de compra frente al aumento del costo de bienes y servicios esenciales.

En consecuencia, los trabajadores enfrentan una disminución en su capacidad de consumo, lo que impacta directamente en su calidad de vida y en la capacidad de cubrir necesidades básicas. Esta situación perpetúa una vulnerabilidad económica que dificulta el acceso a recursos fundamentales, especialmente en contextos inflacionarios donde los salarios mínimos no se ajustan adecuadamente al ritmo del incremento de precios.

**Salarios mínimos nominales y reales**

Para efectos prácticos y de cálculo del salario real, en este análisis se emplea el IPC con base en diciembre de 2010. Esto se debe a que el cambio de metodología implementado en el IPC con base en diciembre de 2024 introdujo un empalme regresivo que dificulta visualizar de manera clara la pérdida de poder adquisitivo acumulada a lo largo del período analizado. Además, dicho empalme afecta la percepción sobre el valor real de los salarios mínimos, ya que, al recalcular los índices previos bajo la nueva metodología, se genera una distorsión que impide captar la magnitud histórica de la erosión del poder adquisitivo. Por lo tanto, con el propósito de mantener la coherencia metodológica y la comparabilidad temporal en el análisis, se opta por utilizar el IPC con base en diciembre de 2010 en los análisis subsiguientes.

Cabe mencionar que el salario nominal es la cantidad de dinero que recibe el trabajador; el salario real es lo que esa cantidad permite adquirir. En Guatemala, los incrementos al salario mínimo han sido más nominales que reales, pues el alza de precios limita su capacidad de compra.

Asimismo, y citando a Marx (1986), el salario nominal es la cantidad de dinero que el obrero recibe del capitalista por su fuerza de trabajo, mientras que el salario real corresponde a los bienes y servicios que el trabajador puede adquirir con ese ingreso. El nivel del salario real depende del monto del salario nominal, los precios de los bienes esenciales y los impuestos aplicados. En el capitalismo, existe una tendencia a que el salario real disminuya, quedando por debajo del valor de la fuerza de trabajo. Aunque los trabajadores luchan para mejorar sus ingresos, en este sistema económico solo logran acercarse temporalmente al valor real de su fuerza de trabajo, sin eliminar la explotación capitalista.

La Figura 11 presenta la evolución de los salarios mínimos mensuales en Guatemala para el período 2010-2025, diferenciados por actividad económica: agrícola, no agrícola, y de exportación y maquila. Se incluyen tanto los salarios nominales (líneas más oscuras) como los salarios reales (líneas en tonos claros), los cuales fueron deflactados utilizando el IPC con base en diciembre de 2010 = 100. Es importante señalar que todos los valores incluyen la bonificación incentivo de Q 250.00 mensuales y se presentan sin la deducción del IGSS, por lo que reflejan el salario bruto percibido por los trabajadores.

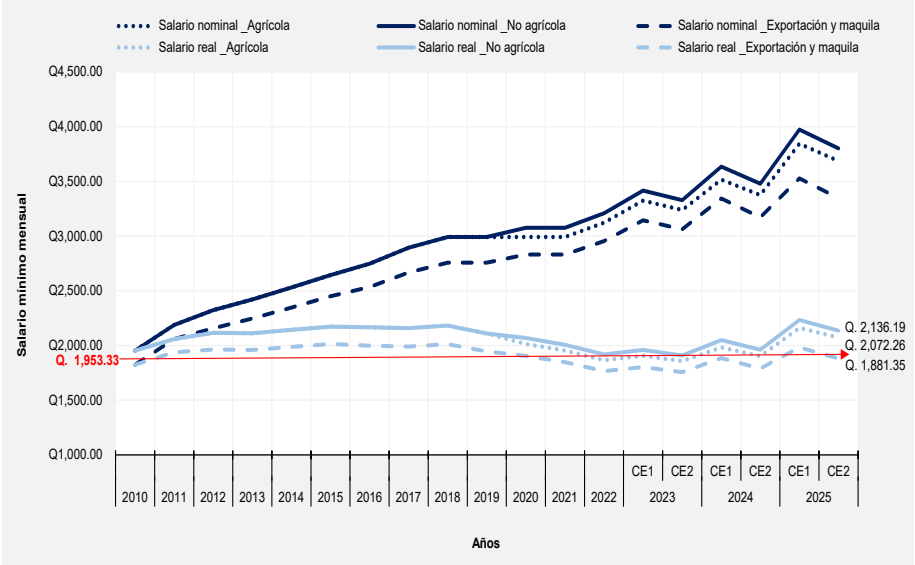
A lo largo del período analizado, los salarios nominales muestran una tendencia creciente, especialmente a partir de 2021, con incrementos significativos en 2023 y 2024. No obstante, esta trayectoria ascendente contrasta fuertemente con el comportamiento de los salarios reales, los cuales se mantienen relativamente estancados o con tendencia decreciente en varios años.

En particular, se observa que los salarios reales se han mantenido estancados o en retroceso, situándose por debajo de su valor promedio histórico (Q 1,953.33) en la mayoría de los años, con diferencias más marcadas en el sector de exportación y maquila. Para el año 2025 los salarios reales en los tres sectores se ubican entre Q 1,881.35 y Q 2,136.19, evidenciando que el incremento nominal no ha sido suficiente para compensar la pérdida acumulada del poder adquisitivo derivada del aumento sostenido del costo de vida.

Cabe resaltar que en 2025 se aprobó un incremento en el salario mínimo diario del 10.0 % para las actividades agrícolas y no agrícolas, y del 6.0 % para las actividades de maquila. Sin embargo, incluso con dicho ajuste, los niveles de salario real continúan por debajo o apenas por encima del promedio histórico, lo que indica que estos aumentos no representan

una mejora sustantiva en el poder adquisitivo de los trabajadores, y mucho menos garantizan el cumplimiento de sus necesidades básicas en el contexto del costo de vida actual.

**Figura 11**  
*Evolución de los salarios mínimos nominales y reales por sector económico en Guatemala (2010-2025)*



*Nota.* Los salarios reales se calcularon deflactando con el IPC base diciembre 2010 = 100. La línea horizontal en rojo representa el salario real promedio de referencia para el período. Datos de 2025 incluyen información hasta el mes de abril. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

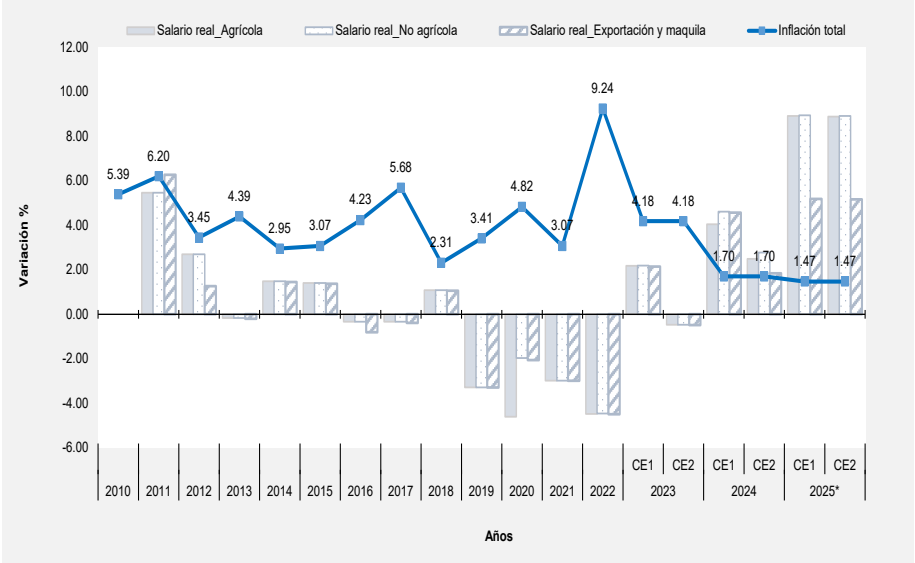
Al analizar la inflación anual (ritmo inflacionario) y la variación del salario mínimo real ajustado por el IPC en los tres sectores económicos establecidos legalmente: agrícola, no agrícola y exportación y maquila, la Figura 12 muestra la dinámica adversa para los trabajadores en todos los sectores, ya que durante el período 2010-2022, la inflación comenzó a repuntar, mientras que la variación real de los salarios fue negativa de forma sostenida, lo que indica una pérdida directa de poder adquisitivo.



En 2020, en el contexto de la pandemia del covid-19, el salario nominal fue congelado, mientras que la inflación acumulada fue suficiente para generar una caída real entre -2.9 % y -4.6 %, según el sector. Esta tendencia se acentuó en 2022, donde la inflación alcanzó un máximo de 9.2 %, la cifra más alta de todo el período analizado, superando con creces los ajustes nominales decretados. Como resultado, los salarios reales cayeron hasta -4.5 %, representando una de las mayores pérdidas del poder adquisitivo en más de una década.

A partir de 2023, con la implementación de las Circunscripciones Económicas CE1 y CE2, se observa una recuperación desigual. Mientras que la CE1 mantiene tasas positivas o cercanas a cero en los salarios reales, la CE2 experimenta una variación negativa, reflejando que los aumentos diferenciales en esta circunscripción no fueron suficientes para contrarrestar el efecto acumulado de la inflación, que seguía siendo relativamente alta (4.2 %). En cambio, para los años 2024 y 2025, el panorama muestra una mejora clara: los salarios reales en todos los sectores y circunscripciones superan la inflación anual, lo que significa una recuperación del poder adquisitivo. Esta reversión se da en un contexto de inflación moderada (alrededor del 2.0 %), y con ajustes al salario mínimo que, aunque heterogéneos entre sectores, permitieron aumentos reales de hasta 8.9 % en CE1.

**Figura 12**  
Ritmo inflacionario y variación porcentual de los salarios mínimos reales (2010-2025)



*Nota.* Los salarios reales se calcularon deflactando con el IPC base diciembre 2010 = 100. Los datos de la inflación corresponden al mes de diciembre de cada año, con excepción de 2025, cuyas cifras corresponden al mes de abril. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.  
\* El IPC del 2025 corresponde al mes de abril.

La evolución anual de los salarios mínimos, tanto nominales como reales, permite identificar desequilibrios sistemáticos entre los incrementos legales de ingresos y su poder adquisitivo efectivo. Según la variación porcentual anual (Figura 13), aunque los salarios nominales han registrado aumentos sostenidos prácticamente cada año, los salarios reales presentan una trayectoria mucho más volátil, con varios años de estancamiento o incluso caída del poder adquisitivo.

Durante los primeros años del período analizado (2010-2015), los salarios reales experimentaron variaciones interanuales positivas, aunque considerablemente inferiores a las tasas nominales. Por ejemplo, en 2011,

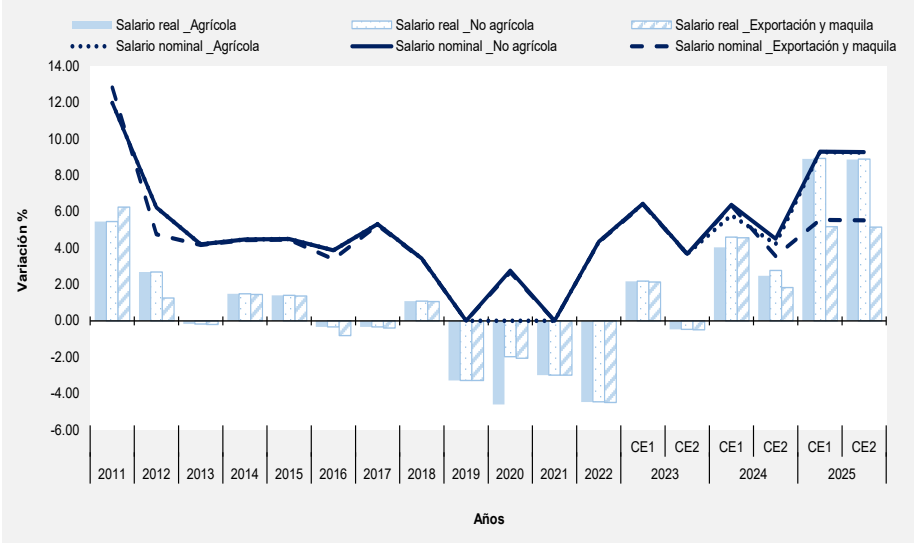


los salarios nominales aumentaron cerca del 12.0 %, mientras que los reales crecieron entre el 5.5 % y 6.3 % según el sector. A partir de 2016, la brecha se acentúa y los salarios reales entran en una fase de deterioro persistente.

Entre 2019 y 2022, se observa una contracción generalizada del salario real en los tres sectores, a pesar de que los salarios nominales continuaron incrementándose (por ejemplo, en 2022 aumentaron alrededor del 4.3 %). Este fenómeno revela que la inflación superó los ajustes salariales, deteriorando el poder adquisitivo de los trabajadores. Los años 2020 y 2021 son especialmente críticos: en ellos se registran caídas de hasta -4.6 % en el salario real agrícola, -4.5 % en maquila y no agrícola, coincidiendo con la desaceleración económica pospandemia y los picos inflacionarios.

A partir de 2023, con la implementación de ajustes diferenciados por circunscripción económica (CE1 y CE2), se observa una recuperación moderada de los salarios reales. En 2025 los salarios reales presentan sus mejores tasas interanuales del período reciente, con aumentos del 8.9 % en agricultura, 8.9 % en no agrícola y 5.2 % en maquila, aunque estas cifras siguen estando por debajo de los aumentos nominales en algunos casos (por ejemplo, 9.3 % en agrícola y no agrícola).

**Figura 13**  
*Variación porcentual de los salarios mínimos nominales y reales según actividad económica (2011-2025)*



*Nota.* Los salarios reales se calcularon deflactando con el IPC base diciembre 2010 = 100. Datos de 2025 incluyen información hasta abril. Elaboración propia con datos del INE Guatemala.

Para complementar el análisis sobre la brecha entre el salario mínimo nominal y el salario mínimo real en Guatemala, según la tasa de variación para el período 2010-2025, se tiene que el salario legalmente establecido (incluyendo la bonificación incentivo) prácticamente se duplicó en el sector no agrícola (94.6 %) y aumentó en torno al 84.0 % y 89.0 % en los demás sectores. En términos formales, podría parecer una mejora sustantiva. Sin embargo, al ajustar los salarios por IPC, el panorama cambia drásticamente. Los salarios reales, es decir, su poder adquisitivo efectivo, solo aumentaron entre un 2.9 % y 9.1 % durante todo el período. Esto muestra que la mayor parte del incremento nominal fue absorbida por la inflación, resultando en una ganancia mínima del poder adquisitivo, o incluso una pérdida acumulada en ciertos años.

Por otro lado, al analizar la Tasa Media Anual, se observa que durante 15 años del período analizado ninguna actividad económica logró un crecimiento real del salario de más del 1.3 % anual. En el caso de las actividades de exportación y maquila, el salario real prácticamente se mantuvo estancado, con un crecimiento anual de apenas 0.8 %, una tasa considerablemente inferior al ritmo de aumento de los precios en el mismo período. Incluso el mejor salario (actividades no agrícolas) refleja un crecimiento limitado en términos reales, lo que resulta insuficiente para compensar el encarecimiento de los bienes básicos y el aumento sostenido del costo de vida. Esto demuestra que, aunque hubo incrementos salariales nominales significativos, estos no se tradujeron en una mejora real en el poder adquisitivo de los trabajadores.

### **Efectos socioeconómicos del incremento en los salarios mínimos en Guatemala**

El análisis de los salarios mínimos en Guatemala revela una compleja realidad socioeconómica, en la que los aumentos nominales no necesariamente se traducen en una mejora efectiva del poder adquisitivo de los trabajadores. Entre 2010 y 2025, los incrementos salariales han resultado insuficientes para contrarrestar el efecto acumulado de la inflación, manteniendo a una parte significativa de la población trabajadora en condiciones de vulnerabilidad económica.

Ante este panorama, surge el debate sobre los posibles efectos de un incremento en el salario mínimo. Por un lado, una mejora en el ingreso básico podría contribuir a la reducción de la pobreza, dinamizar el consumo interno y fortalecer el bienestar de los hogares. Por otro lado, también podría generar tensiones económicas en sectores como la maquila, la agricultura o las micro y pequeñas empresas, donde los márgenes de rentabilidad son limitados y un aumento en los costos laborales podría comprometer la sostenibilidad de las operaciones.

### ***Dilema entre garantizar ingresos y mantener la rentabilidad empresarial***

Si bien, el salario mínimo se concibe como una herramienta económica y social que busca garantizar a los trabajadores un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas y las de sus familias, también es una manifestación de las relaciones laborales y productivas del país. En el caso de Guatemala, caracterizado por profundas desigualdades, donde más de la mitad de la población está en condición de pobreza, los salarios mínimos diferenciados han intentado adecuarse a las particularidades de cada actividad económica. Sin embargo, el principal desafío radica en que estos salarios respondan efectivamente al costo real de vida y al ritmo inflacionario. Mientras los ajustes salariales no superen la inflación, el salario real continuará estancado o disminuyendo, afectando la capacidad de consumo y perpetuando la precariedad.

Cualquier propuesta de incrementar los salarios mínimos enfrenta un dilema crítico en el contexto socioeconómico de Guatemala. Por un lado, incrementar los salarios mínimos podría aliviar parcialmente la precariedad económica de los hogares; pero, por otro lado, también podría poner en riesgo la rentabilidad de los sectores productivos más vulnerables. Las actividades económicas como la maquila, la agricultura y las micro y pequeñas empresas podrían experimentar dificultades para asumir los costos adicionales derivados de un aumento salarial, lo que podría llevar a ajustes negativos en el empleo formal.

A su vez, las empresas pueden reaccionar ante estos incrementos trasladando los costos a los precios finales, lo que puede generar un efecto inflacionario que contrarreste el beneficio esperado del aumento salarial. En este contexto, el poder adquisitivo permanece sin mejora real, y el riesgo de informalización o cierre de negocios se incrementa, especialmente en sectores con menores márgenes de rentabilidad.

Cabe señalar que, desde la perspectiva de la economía política, el salario no se limita a ser una retribución por el trabajo realizado, sino que representa una expresión de las relaciones de explotación estructural. Aunque el salario parece reflejar el pago por toda la jornada laboral, en realidad no cubre el valor total del trabajo realizado, sino solo una fracción equivalente al costo de la reproducción de la fuerza de trabajo. Durante la parte no remunerada de la jornada, el trabajador genera plusvalía que el capitalista se apropia como ganancia.

Esta dinámica perpetúa la brecha entre el valor generado por el trabajador y el salario recibido, siendo una lógica que subyace al sistema capitalista y que explica por qué los salarios mínimos, incluso diferenciados y ajustados, rara vez alcanza para cubrir el costo real de reproducción de la fuerza de trabajo.

### ***Beneficios potenciales***

Un aumento bien diseñado del salario mínimo podría traducirse en una mejora significativa en el bienestar de los trabajadores, al permitirles un mayor acceso a bienes y servicios básicos, lo que ayudaría a reducir los niveles de pobreza. Además, al incrementar el poder adquisitivo de una parte importante de la población económicamente activa, se estimularía el consumo interno, dinamizando la economía local.

### ***Hacia un enfoque integral de política salarial***

Ante este panorama, para que un incremento en el salario mínimo tenga un efecto positivo y sostenido, debe enmarcarse dentro de una política integral. Esto implica la implementación de medidas complementarias que fomenten la productividad empresarial, faciliten incentivos fiscales dirigidos a micro, pequeñas y medianas empresas, y adopten mecanismos que eviten el

traslado de los costos laborales al consumidor final. Asimismo, es fundamental contar con un sistema de monitoreo técnico permanente del comportamiento de precios y con una institucionalidad robusta que asegure que el salario mínimo cumpla su función como herramienta de bienestar sin poner en riesgo la viabilidad de los sectores económicos menos dinámicos.

El verdadero desafío radica en lograr un equilibrio entre mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y mantener la sostenibilidad de las actividades económicas más vulnerables. Esto exige un análisis técnico riguroso que considere el contexto macroeconómico, las dinámicas inflacionarias y las particularidades del mercado laboral guatemalteco, pero, sobre todo, requiere de decisiones políticas que respondan a las necesidades de la población y no a intereses particulares.

### **Conclusiones**

Considerando la heterogeneidad económica y social de Guatemala, caracterizada por diferencias entre regiones, sectores y niveles de productividad, la fijación diferenciada del salario mínimo es, en términos técnicos y legales, la forma más adecuada de establecerlo. Un salario uniforme no captaría las realidades económicas específicas de cada región ni las particularidades de las distintas actividades productivas.

No obstante, el problema principal no radica en la diferenciación, sino en que los salarios mínimos establecidos no responden al valor real de la fuerza de trabajo. Entre 2010 y 2025, el IPC acumuló un alza cercana al 78.0 %, mientras que la pérdida de poder adquisitivo fue del 43.8 %. Aunque los salarios nominales han aumentado, su valor real sigue siendo insuficiente para cubrir las necesidades básicas, especialmente en sectores como maquila y exportación, que enfrentan los salarios más bajos y mayores niveles de precariedad.

Los datos muestran que los salarios mínimos no están alineados con el costo de vida real en Guatemala. Incluso con los ajustes recientes (2023-2025), dichos salarios no cubren el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) ni de la Canasta Ampliada (CA). Además, el cambio metodológico en 2024 para calcular estas canastas generó una aparente reducción de costos, pero fue producto de ajustes técnicos (como el menor número de integrantes del hogar y menor requerimiento calórico), no de una mejora real en el acceso a bienes básicos.

A nivel regional, el IPC muestra que el costo de vida se ha incrementado de manera más acelerada en la Región Norte y el Noroccidente, donde la inflación acumulada entre el año 2010 a abril de 2025 superó el 170.0 %, desplazando a la Región Metropolitana. Este comportamiento inflacionario desigual refuerza las brechas territoriales, complicando la adecuación de los salarios mínimos a las condiciones locales. En términos de gasto, los alimentos fueron la división con mayor alza acumulada (159.2 %), seguidos por restaurantes y servicios de alojamiento (52.7 %), lo que afecta directamente el bienestar de los hogares.

En este contexto, un posible incremento del salario mínimo podría, por un lado, aumentar la capacidad de consumo, mejorando el acceso a bienes básicos y reduciendo la pobreza. Por otro, si no se implementan políticas complementarias, como apoyo a pequeñas empresas, incentivos fiscales o estrategias de formalización, podría derivar en inflación, pérdida de empleos o mayor informalidad, particularmente en sectores con márgenes de rentabilidad reducidos como la agricultura y la maquila.

Por ello, la política salarial debe articularse dentro de un enfoque integral, que combine mecanismos de ajuste vinculados al comportamiento del IPC, medidas de protección para los sectores productivos más vulnerables, y acciones que fortalezcan la productividad y el empleo formal. Solo así, el salario mínimo podrá garantizar condiciones de vida dignas y contribuir a reducir la desigualdad sin comprometer la sostenibilidad económica.

## Referencias

- Instituto Nacional de Estadística. (febrero de 2025b). *Departamento de estadísticas de Precios*. IPC Base Anual 2024=100.00: <https://datos.ine.gob.gt/dataset/ipc-por-producto-ano-2024-100-0>
- Instituto Nacional de Estadística. (mayo de 2025). *Índice de Precios al Consumidor*. Año base 2024. Abril 2025: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2025/05/07/2025050790436lw3ErxCx80vmUFYWFOVS8jdNftjERyc.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (febrero de 2024). *Canasta Básica Alimentaria*. Actualización Metodológica 2024: <https://www.ine.gob.gt/wp-content/uploads/2024/02/Actualizacion-Metodologica-CBA-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (agosto de 2024b). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2023*. Principales resultados de Pobreza y Desigualdad: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822115045oP9hz3bt6r44qxs2amGK6YQqlpGhNdg0.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (agosto de 2024a). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2023*. Principales resultados de Empleo, Población y Vivienda: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/10/08/20241008134527DG406HPyK1noFGisuuEp7dgBn6AfNrJe.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (abril de 2024). *Departamento de estadísticas de precios*. Costos de la CA Urbana y Rural y CBA Urbana y Rural: <https://datos.ine.gob.gt/dataset/costos-de-la-cba-urbana-y-rural>

Instituto Nacional de Estadística. (marzo de 2025). *Departamento de estadísticas de precios*. Indicadores IPC base diciembre 2010=100.0: <https://datos.ine.gob.gt/dataset/indicadores-ipc-base-diciembre-2010-100-0>

Instituto Nacional de Estadística. (febrero de 2025a). *Índice de Precios al Consumidor Año base 2024*. Guatemala. Documento metodológico cambio año base 2024: <https://www.ine.gob.gt/wp-content/uploads/2025/02/Documento-metodologico-IPC-ano-base-2024.pdf>

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.). *Estadísticas por tema. Canasta Básica Alimentaria y Canasta Ampliada*. Indicadores: <https://www.ine.gob.gt/canasta-basica-alimentaria/>

Marx, C. (1986). *El Capital. Crítica de la Economía Política*. La Habana, Cuba: Editoriales de Ciencias Sociales.

Marx, K., & Engels, F. (2002). *El Capital*. En *El proceso de producción del capital* (Tomo 1). Siglo XXI.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. (2011). *Código de trabajo de Guatemala. Decreto No. 1441* (Edición rubricada y concordada con las normas internacionales del trabajo). Guatemala, Guatemala. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua205813.pdf>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. (21 de diciembre de 2021). *Acuerdo Gubernativo Número 285-2021*. Diario de Centro América: <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/VisualizarDocumento?verDocumentoPrevia=True&versionImpresa=False&doc=131463>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. (2025). *Salarios mínimos establecidos durante el período 2010-2025*. Unidad de Información Pública. Resolución No. 1785-2025.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1970). *Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos (número 135)*. [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=NORMLEXPUB%3A12100%3A0%3A%3ANO%3A%3AP12100\\_INSTRUMENT\\_ID%3A312473](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB%3A12100%3A0%3A%3ANO%3A%3AP12100_INSTRUMENT_ID%3A312473)

Organización Internacional del trabajo. (1949). *Convenio sobre la protección del salario (número 95)*. Artículo 1: [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=1000:12100::::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312240](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:12100::::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312240)

## **La posibilidad de una guerra comercial, la lucha geopolítica y geoeconomía como expresión de una nueva era**

*Lic. Carlos Morales López\**

En la lucha por la supremacía económica mundial se observa una serie de acontecimientos que se consideraban imposibles luego de los acuerdos comerciales alcanzados en las últimas décadas. Con la globalización, algunas barreras fueron reducidas con miras a favorecer el comercio entre naciones, en especial las barreras arancelarias que fueron utilizadas para proteger la producción nacional y el resultado obtenido fue un incremento en el nivel de precios internos por el encarecimiento de las importaciones. Las barreras no arancelarias en esta etapa de la globalización también fueron utilizadas con el mismo fin proteccionista y resultaron en algunos casos, ser más eficaces para el abrigo de industrias poco dinámicas acostumbradas al proteccionismo y a la reducida competencia interna y externa. Si bien es cierto que la globalización incrementó los flujos comerciales entre las naciones, especialmente entre las más desarrolladas, también es cierto que no produjo la transformación productiva de los países menos beneficiados, tal como lo prometía la globalización. Los procesos iniciales de asociación e integración comercial otorgaron ventajas a los países desarrollados, especialmente por su influencia geopolítica, es así como los países exportadores de materias primas llegan a la mesa de negociación o mejor dicho llegan a una especie de asignación de cuotas de exportación. Luego de varias décadas estos países continúan exportando materias primas con poco valor agregado sin beneficios comerciales e inmersos en la dinámica geopolítica y mercados sin elección. En esta etapa de globalización comercial, el desarrollo social que expresa la capacidad de generar riqueza y calidad de vida para la sociedad como resultado de la combinación de factores internos y externos, parece ser el gran ausente.

---

\* Economista, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

Con estas contradicciones y preocupaciones nacen una serie de propuestas que pretendieron modificar este tipo de relaciones desiguales. La primera fue nombrada desglobalización y buscaba reducir esa interdependencia que ya había sido afectada por acontecimientos financieros, específicamente por la crisis de 2008. Otro ejemplo de esa vulnerabilidad quedó expuesto con la pandemia del COVID-19 y las Cadenas Globales de Valor (CGV) que se vieron interrumpidas, afectando el movimiento de materias primas, de bienes intermedios para la producción y comercialización de bienes finales. Nuevamente la vulnerabilidad de la producción, vía estas interconexiones y contracciones en el comercio internacional, provocó la reflexión sobre políticas empresariales para garantizar los suministros. Esta propuesta de desglobalización pretendía buscar soluciones de carácter local para contrarrestar los efectos negativos de esta interconexión y sus efectos en el crecimiento económico.

La pandemia afectó a escala global de diversas maneras, en el crecimiento de la producción, incremento de la deuda, reducción del empleo y de acuerdo a algunas instituciones esta fue una oportunidad para debilitar las protecciones ambientales y su aplicación (Schwab, 2020). Es así como los países desarrollados a través del Foro Económico Mundial (WEF) lanzan el Gran Reinicio (The Great Reset) que buscaba reconstruir la economía mundial y las relaciones internacionales luego de la crisis sanitaria. La propuesta pretendía nuevamente salvar al modelo capitalista bajo los principios de cambio de actitud ante la visión de un reducido número de personas, sustentada en la creación de una métrica que mida la riqueza y que no ignore la distribución de los beneficios. Esta métrica pudo ser lo más novedoso en este nuevo intento, a lo que debe agregarse el diseño de nuevos incentivos y la conexión genuina armonizada por la tecnología. Ambas propuestas no alcanzaron ser una realidad, pero deben ser vistas como iniciativas que buscaron equilibrar el riesgo y los beneficios en la globalización (WOF, 2020).

En este proceso hay otros ganadores y son aquellos países que en su momento fueran calificados con mano de obra barata, capaces de innovar los procesos productivos y liderar el mercado global de manufacturas gracias al incremento de la productividad generada por la incorporación de la investigación y el desarrollo tecnológico (ID). Es la tecnología el componente que permite visualizar y comprender los conflictos generados actualmente por la competencia comercial entre las grandes economías del mundo. En un informe sobre Comercio y Competitividad realizado por el Banco Mundial, la institución expuso como las empresas que alguna vez mostraron interés por los bajos costos laborales, ahora prefieren países en donde se pueda aprovechar de mejor manera la tecnología (BM, 2017). En este nuevo entorno las fábricas inteligentes son determinantes para superar la robótica y la automatización iniciales, integrándoles la robótica avanzada, la impresión 3D y la inteligencia artificial (IA) para posicionarse de mejor manera en los mercados globales en plena revolución 4.0.

Esto ha creado más presión sobre los recursos naturales necesarios para la industria tecnológica, por tanto, al análisis geopolítico y de los resultados comerciales en algunas regiones ahora debe agregarse el análisis geoeconómico para comprender los conflictos existentes por la lucha y posesión de los recursos naturales en la era de la producción tecnológica. Al respecto Jiménez y Briones (2021) señalan que los instrumentos más importantes de la geoeconomía están relacionados con la diplomacia, la información, la fuerza militar, las políticas comerciales y de inversión, así como las sanciones económicas y financieras. Estas herramientas geoeconómicas han sido utilizadas durante los últimos años por diferentes países, adquiriendo diferentes matices. Por un lado, la creación de infraestructura y activos que son vitales para el funcionamiento de la sociedad, la economía (energía, transporte, comunicaciones, agricultura, tecnología de la información, atención médica) y por el otro como parte de Inversión Extranjera Directa (IED) en áreas intensivas en el uso de capital como el sector energético.

Este desarrollo tecnológico ha incrementado las tensiones porque ha expuesto la dependencia de aquellas economías que hasta hace poco eran reconocidas como las más sólidas y que marcaban la ruta del desarrollo económico occidental. Estas economías son las que hoy manifiestan su desacuerdo al orden comercial establecido hace décadas con la globalización y en los argumentos sobresale la inconformidad por el intercambio desigual más la posibilidad de corregirlo. En esta serie de argumentos surgen voces que argumentan sobre la Globalización 2.0 como nueva etapa y que consideran que la globalización muta, que la globalización tomará un matiz diferente, pero la internalización de las empresas continuará bajo nuevas formas y premisas (Cadagua, 2021). Por estas razones el análisis de los conflictos actuales se hace más que necesario para comprender los próximos cambios que puedan generarse a nivel global.

### **La Posibilidad de una Guerra Comercial y la Necesidad de Renegociar con el Resto del Mundo**

Con la llegada de Donald Jonh Trump a la presidencia de los Estados Unidos de Norte América (EE. UU.), el 20 de enero de 2025, la diplomacia y los acuerdos comerciales perdieron terreno, en su lugar se instalaron las sanciones comerciales (aranceles), las amenazas de acciones militares con el objetivo de hacerse de territorios, recursos naturales e infraestructura crítica para hacer realidad las promesas de campaña contenidas en el slogan de corte mercantilista "Make America Great Again". Este término no es nuevo, fue creado en 1979 y utilizado por primera vez en 1980 por el entonces candidato a la presidencia Ronald Reagan, precisamente en un período en que la nación norteamericana fuera afectada por el desempleo y la inflación. Con la retoma de este slogan, el presidente norteamericano da a conocer una serie de acciones que buscan fortalecer la economía de aquella nación. Entre ellas, la intención de anexar Canadá como el Estado número 51 de la nación, cambiar el nombre al Golfo de México por Golfo de América, comprar Groenlandia y retomar el canal de Panamá.

Al parecer, considerando el discurso del mandatario, existen intenciones de retroceder un par de siglos para instalarse nuevamente en los principios del mercantilismo en una nueva oleada expansionista del país del norte. El discurso del hoy presidente norteamericano ha sido calificado de distintas maneras y también ha generado una serie de manifestaciones en estos países (Canadá, México, Groenlandia y Panamá), porque al parecer ha olvidado la importancia comercial que existe especialmente con dos de ellos. Inmediatamente a la toma de posesión, ha firmado una serie de órdenes ejecutivas en temas importantes que tienen incidencia a nivel mundial, especialmente para los países de América Latina. Entre estos, migración, comercio, salud, cambio climático y energía. Ha tomado la decisión de abandonar el Acuerdo de París adoptado en 2015 por más de 200 países que se comprometieron a limitar el aumento de la temperatura global en la lucha contra el cambio climático. Esta decisión expresa el abandono de la política ambiental, energética y climática del gobierno anterior, para retomar la extracción de combustibles fósiles y adaptar la industria extractiva al desarrollo de la geotérmica para reducir el precio de la energía que actualmente golpea los ingresos de las familias norteamericanas.

En su discurso, el gobernante parece distanciarse de las actividades extractivas, pero en la práctica está desmantelando instituciones ambientales, privatizando bosques públicos y reduciendo las regulaciones sobre el uso de recursos naturales, lo que hace pensar sobre posibles acuerdos con grupos de la industria petrolera. El hoy presidente ha retirado a su país de la Organización Mundial de la Salud (OMS) argumentando la incapacidad de la institución por demostrar independencia frente a la influencia política inapropiada de los estados miembros. Este abandono ha sido catalogado como uno de los más grandes golpes para la salud mundial. El gobernante se ha pronunciado contrario a la cultura Woke (despierto en inglés) para retroceder en políticas de diversidad, equidad e inclusión, ya



contando con el apoyo de sectores conservadores y ultraconservadores de aquella nación. Esta acción genera preocupación porque dicho término se ha utilizado despectivamente por estos círculos para identificar y controlar a movimientos políticos progresistas de justicia social. Los temores sobre violación de los derechos elementales establecidos en la constitución de aquel país han aumentado, especialmente para la población migrante que ahora es vista como terrorista con la retoma de Ley de Enemigos Extranjeros.

En su discurso, con carácter expansionista, Donald Trump anunció otro tipo de acciones que atentan contra el orden internacional y que han sido calificadas por la comunidad internacional como inviables en pleno siglo XXI. Al parecer Donald Trump trata de emular en pleno siglo XXI, acciones que en el pasado le otorgaron créditos a aquella nación. Como ejemplo basta exponer que, en 1836, Texas declaró su independencia de la república de México y fue anexada como otro estado más en 1845, situación que México se negaba a reconocer; en 1867 Rusia vende Alaska a ese país por US\$ 7.2 millones, pues consideraba los 1,723,337 kilómetros cuadrados de extensión territorial como un pasivo económico.

En ese sentido el gobernante anunció con ímpetu, sus intenciones con respecto al canal de Panamá y su pronta recuperación como infraestructura crítica que hoy no les beneficia. Entre los argumentos para esta acción expuso el trato preferencial de la administración del canal a otros países (China) y el incremento en el peaje para los buques con bandera norteamericana. Esto no es nuevo, en repetidas ocasiones ha expresado que la construcción del canal fue financiada por su país y que esto les otorga ciertos derechos, los costos de dicha obra se estimaron en US\$ 387 millones de aquella época. Esto significa incumplir con lo establecido en el tratado firmado el 7 de septiembre de 1977 entre los presidentes de ambas naciones, Omar Torrijos y Jimmy Carter. La

negociación y posterior aprobación de los acuerdos Torrijos-Carter puso fin al Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 que legalizó la presencia norteamericana en el canal de Panamá. En este acuerdo Panamá concedía a los EE. UU., a perpetuidad, una franja de 5 millas de ancho en ambos lados del canal.

Esta situación generó inconformidades en el seno de la sociedad panameña y en 1962, con el Acuerdo Chiari-Kennedy los panameños obtienen beneficios sociales y económicos dentro de la zona del canal. El tratado Torrijos-Carter que se ha resumido en 4 grandes aspectos (soberanía, administración del canal, defensa del canal y beneficios económicos) debe resaltarse en el actual contexto, la soberanía. En este se reconoce que la zona del canal quedaba sujeta a la legislación panameña, a cambio EE. UU. obtiene de Panamá los derechos para operar el canal hasta el 31 de diciembre de 1999. Situación que se concreta con la transferencia definitiva del canal a la entonces presidenta Mireya Moscoso. Previo a la entrega del canal, se formuló la Ley 19 por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá en 1997 y que tiene rango constitucional. El canal no es el mismo que recibiera el gobierno panameño en 1999 y en el año 2000 se plantearon la posibilidad de ampliarlo con dos nuevas esclusas. Los primeros trabajos iniciaron en septiembre de 2007 para que la obra fuera entregada en 2016 a un costo final de US\$ 5,450 millones.

Con la ampliación, el Canal de Panamá superó al Canal de Suez porque reduce el tiempo en la ruta marítima entre la costa Este de EE. UU. y Asia. En esta zona se localizan los puertos Savannah, Houston, Port Everglades y Philadelphia, para llegar a ellos desde el canal de Panamá los buques transitan por el golfo de México. Desde 2019 los puertos de la costa Este han superado las operaciones y el volumen de los puertos de la costa Oeste. Entre las razones de este cambio deben enumerarse las amenazas de huelga por parte de los trabajadores

portuarios en la costa Oeste y la reducción de riesgos considerada por las compañías navieras a raíz del incremento en los costos que las huelgas generaron en el pasado reciente.

Este cambio de zona ha contribuido con la reducción de costos, aumento de la competitividad en el transporte marítimo y en el aumento del flujo comercial de ese país con sus socios comerciales en el resto del mundo.

Es importante dar a conocer que, durante 87 años de administración norteamericana sobre el canal, el aporte al tesoro panameño alcanzó los US\$ 1,878 millones. Desde la recuperación del canal y la ampliación iniciada luego de la entrega, los aportes al tesoro panameño durante los últimos 25 años totalizaron US\$ 27,681 millones y en 2024 sumaron US\$ 2,470 millones (La Estrella de Panamá, 2024). En este contexto deben observarse las presiones iniciales de EE. UU. hacia la administración del canal que rápidamente dieron resultados y en la reciente visita a Panamá, el secretario de Estado Marco Rubio obtuvo el compromiso del presidente panameño José Raúl Mulino, de no renovar el acuerdo establecido entre Panamá y China sobre la Ruta de la Seda. A este proyecto de la nación asiática se han unido 21 países latinoamericanos que ya han obtenido préstamos por más de US\$ 150,000 millones de los bancos chinos en los últimos años.

De igual manera, el interés por el golfo de México que mide 1.6 millones de kilómetros cuadrados va más allá de un cambio de nombre y el debate que ha generado parece ser un distractor que no permite profundizar otros análisis. Este tipo de acciones no son nuevas en la zona y le han permitido al país del norte anexar más territorios. Como resultado de la guerra con España en 1898 y luego de firmar el tratado de París, dicho país es obligado a ceder Puerto Rico, Cuba, Filipinas y Guam. Otro hecho en 1901 es la imposición de la Enmienda Platt y el artículo VII, con

el cual el gobierno de Cuba se ve comprometido a vender o arrendar tierras necesarias para carboneras o estaciones navales en ciertos puntos del país. Estas acciones expansionistas, en el segundo mandato de Donald Trump, parecen estar sustentadas en las Políticas del Gran Garrote y el Destino Manifiesto que caracterizó la política exterior del presidente Theodore Roosevelt. En la primera, Roosevelt, tuvo como estrategia hablar suave y portar un gran garrote para hacer realidad su intención de expandirse e influir en Latinoamérica. En la segunda, Roosevelt consideró, que era su deber y derecho expandirse para ejercer su influencia en el continente americano.

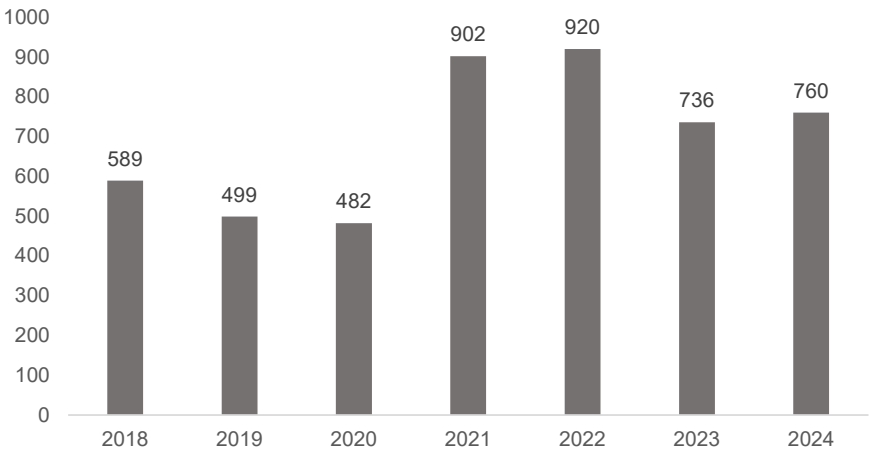
En el caso del golfo de México existe un acuerdo desde 1970 llamado Tratado de Límites Marítimos entre México y EE. UU., en este acuerdo se establece claramente que el 60% del cuerpo de aguas patrimoniales y de la zona económica pertenece a EE. UU., el 30% le pertenece a México y un 7% le corresponde a Cuba, el 3% restante se consideran aguas internacionales. En 2016 México, Cuba y EE. UU. se reunieron para conversar sobre el polígono occidental del golfo que involucra a estos países. En dicha zona existe el llamado “Hoyo de Dona” con potencial para la extracción energética (petróleo y gas) que puede beneficiar a los tres países (García, 2025). En esta zona de aguas internacionales se encuentran las reservas de petróleo y gas de mucho interés para los EE. UU., pero además le permite el control de los océanos Pacífico y Atlántico hasta Groenlandia que también ha sido declarada necesaria para la seguridad nacional del país del norte.

Como se puede apreciar, las intenciones del hoy presidente no se limitan a la expansión territorial y apropiación de infraestructuras estratégicas que le permitan el control de los flujos comerciales (volumen, tiempo y precio) que posicionen a la economía de su país con mayores ventajas ante el resto del mundo, está considerando apropiarse de territorios ricos en petróleo, gas y otros recursos energéticos.

Al igual que en su primer período de gobierno, Donald Trump retoma los aranceles para condicionar un nuevo intercambio comercial con México y Canadá con quienes ha compartido beneficios en las últimas décadas, situación que pretende ampliar al resto de sus socios comerciales. En palabras de Trump, las relaciones comerciales son desiguales y no favorecen la balanza comercial de EE. UU. Sin embargo, estos resultados en la balanza comercial norteamericana son fruto de las negociaciones entre ambas naciones. En el discurso del presidente norteamericano, en esta ocasión parece ser que fueron sus socios comerciales quienes hicieron uso de la Política del Garrote en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hasta la aprobación de Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

En efecto, el anuncio de aranceles equivalentes al 25% sobre las importaciones de acero y un 15% adicional al aluminio, para totalizar un 25%, es una medida proteccionista que busca fortalecer la industria del acero y aluminio norteamericana. Estas acciones ya fueron utilizadas por el mandatario y tienen objetivos sectoriales muy claros. En su primer mandato (2017-2021), el gobernante amenazó con imponer aranceles a los representantes de la industria automotriz (Ford, General Motors y Toyota) si continuaban ensamblando vehículos fuera del territorio norteamericano. Al mismo tiempo expresaba: “Las compañías no se marcharán de Estados Unidos sin ninguna consecuencia, no volverá a pasar” (BBC NEWS, 2017). Cabe recordar que desde 1980 EE. UU. dejó de ser el número uno a nivel mundial en la producción de vehículos, entre otras razones, porque la industria se mudó a Canadá y México por los beneficios que produce la deslocalización industrial y el nearshoring. Este proceso no solo ha beneficiado a Canadá y México, también ha favorecido a los EE. UU. como muro de contención frente al *made in China*. Como se aprecia en la figura 1, el precio mundial de la tonelada métrica del metal aumentó considerablemente en el último año de su mandato. Dicho de otra manera, el precio del acero a nivel mundial fue favorable en buena parte de su mandato.

**Figura 1**  
Evolución de los precios del acero a nivel mundial en US\$ por tonelada métrica  
Años 2018-2023

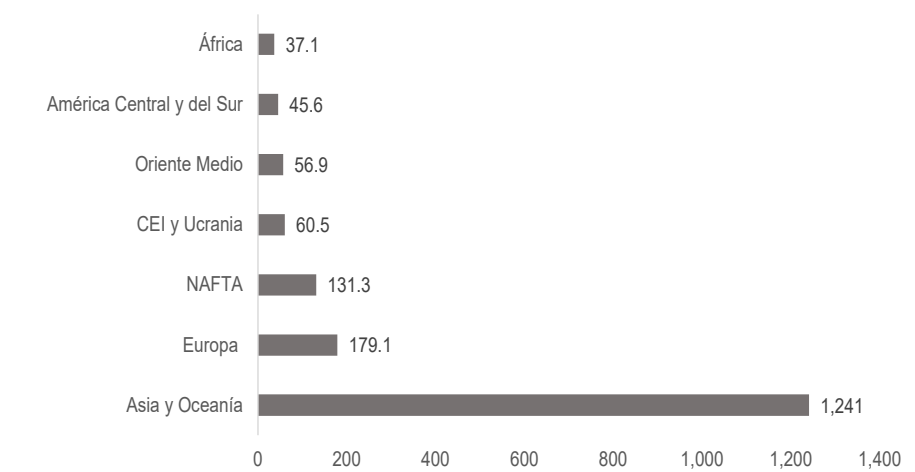


Nota. Statista. 2025. <https://es.statista.com/estadisticas/634390/precios-del-acero-por-mercado-principal/>

Sin embargo, los aranceles a las importaciones del acero y el aumento de la demanda interna incrementaron los precios, los impactos fueron trasladados a otras industrias relacionadas y finalmente a los consumidores.

La siguiente administración tuvo que enfrentar cambios en el nivel de precios y no fue por la reducción en la producción del acero, esta se había incrementado de manera sostenida y había superado las proyecciones de la demanda (Morales, 2024). En la figura 2, se observa la demanda mundial por regiones en 2024, que era liderada por Asia y Oceanía, luego por Europa, seguido de EE. UU., Canadá y México que integran el NAFTA (Statista, 2025). Este crecimiento significativo de la demanda de acero en Asia y Oceanía no incrementó drásticamente los precios del mercado que se ha visto favorecido por la producción de China que le apostó fuertemente a este sector.

**Figura 2**  
*Demanda mundial de acero por región, en millones de toneladas métricas*  
**Año 2024**

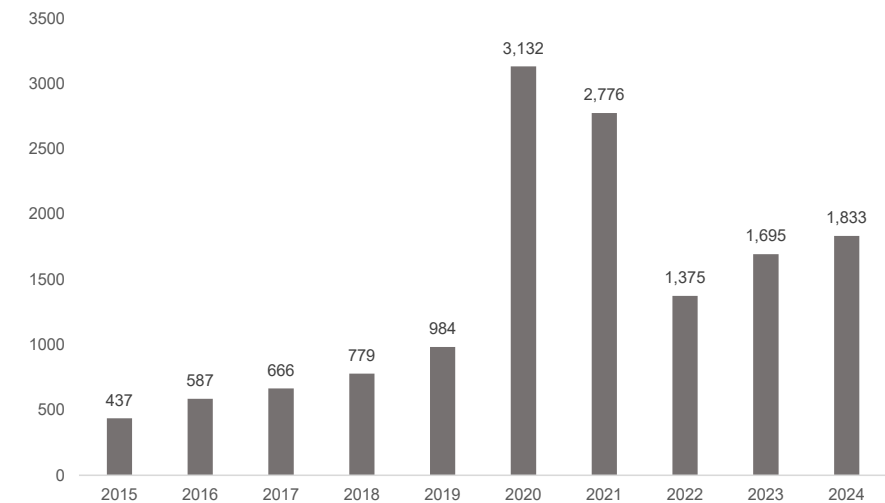


*Nota.* Statista 2025. <https://es.statista.com/estadisticas/598604/demanda-mundial-de-acero-por-region/>

El apoyo estatal a la industria del acero ha sido significativo y de producir 128 millones de toneladas métricas en 2000, pasó a producir 1014 millones de toneladas métricas en 2023. Al respecto existen dudas sobre los argumentos que buscan responsabilizar a los países asiáticos sobre la crisis de las industrias relacionadas con el acero en EE. UU. El panorama futuro es favorable para el sector, los especialistas estiman que de acuerdo a las condiciones actuales es posible una crisis de superproducción. Los argumentos que buscan responsabilizar a los países asiáticos por la crisis de la industria norteamericana dejan muchas dudas. También resulta interesante, que nuevamente se impongan aranceles al acero y aluminio, además de nuevos estándares que exigen que el acero sea fundido y moldeado localmente. Estos estándares pasan a formar parte de nuevas barreras no arancelarias que buscan beneficiar a la industria del acero y el aluminio en EE. UU.

Existen otros retos para la administración de Donald Trump, en su candidatura ofreció reducir el déficit fiscal generado por el gobierno anterior y además corregir el saldo en la balanza comercial. Con respecto al déficit fiscal, obsérvese la figura 3, según el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos el déficit fiscal más alto se situó en US\$ 3,132 billones en 2020, ese fue el último año del primer mandato de Donald Trump. Esto no es resultado de las relaciones comerciales con el resto del mundo, resulta que durante su primer mandato logró la aprobación de la mayor rebaja de impuestos que se haya realizado durante los últimos treinta años, beneficiando a los más ricos de su país con la suma de US\$ 1.5 billones. Se observa también que este déficit se redujo en US\$ 356 billones durante el primer año de su sucesor, Joe Biden, para situarse en US\$ 2,776 billones en 2021 y llegar a US\$ 1,883 en 2024. A manera de ilustración, para el año 2023 los ingresos al tesoro norteamericano en concepto de impuestos totalizaron US\$ 4.4 billones y los gastos ascendieron a US\$ 6.13 billones, lo que da un déficit presupuestario de US\$ 1.69 billones.

**Figura 3**  
*Déficit Fiscal de los Estados Unidos en billones de US\$*  
*Años 2015-2024*



*Nota.* Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. [https://www.google.com/search?q=diccionario+ingles+espa%C3%B1ol&oq=diccionario+&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUqDQgCEAAAYgwEYsQMYgAQyBwgAEAAyJwlyDQgBEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgCEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgDEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgEEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgFEAAAYgwEYsQMYgAQyBwgGEAAAYgAQyCggHEAAAYsQMYgAQyBwgIEAAyAQyBwgJEAAYgATSAQk1NjQ1ajBqMTWoAgIwAgHxBbeLQYdqMKCv&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=diccionario+ingles+espa%C3%B1ol&oq=diccionario+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUqDQgCEAAAYgwEYsQMYgAQyBwgAEAAyJwlyDQgBEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgCEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgDEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgEEAAAYgwEYsQMYgAQyDQgFEAAAYgwEYsQMYgAQyBwgGEAAAYgAQyCggHEAAAYsQMYgAQyBwgIEAAyAQyBwgJEAAYgATSAQk1NjQ1ajBqMTWoAgIwAgHxBbeLQYdqMKCv&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

En este esfuerzo por reducir el déficit fiscal durante su segundo mandato el presidente ha nombrado a Elon Musk, el CEO de TESLA y le ha dotado de superpoderes en el Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE) para recortar aquellos gastos de gobierno que considere innecesarios. Con el DOGE bajo su mando, Musk ha ofrecido bajar el gasto gubernamental en 2 billones, próximo al déficit fiscal existente, y que también representa un 30% del gasto federal o gasto nacional a través de sus agencias en países bajo su influencia.

Existía preocupación porque los gastos en seguridad social (US\$ 1,460 billones), salud (US\$ 912 billones), Medicare (US\$ 874 billones), educación (US\$ 1,000 millones) y otros servicios (US\$ 305 billones) puedan verse reducidos con la llegada de Musk. Esto ya es un hecho, en el caso de la educación y con la firma del decreto respectivo, Donald Trump ha iniciado el desmantelamiento del Departamento de Educación Federal que fuera creado en 1979 y que es el responsable de la formación educativa de 40 millones de ciudadanos. Estas no son medidas producto de la eficiencia gubernamental y menos propuestas del genio de los vehículos eléctricos, tal como le reconoce la sociedad norteamericana, son recomendaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que sugieren reducir el gasto de gobierno y solventar el déficit fiscal y la deuda externa de EE. UU.

Con los esfuerzos por reducir el gasto social es previsible que el gasto en defensa se incremente durante los próximos años por varias razones. La primera es que la empresa de cohetes SpaceX, propiedad de Musk, tiene contratos por más de US\$ 8,000.00 millones con el gobierno y la segunda está relacionada con la construcción de la Cúpula Dorada, con base en sistema israelí Cúpula de Hierro, que busca dotar de seguridad espacial al territorio norteamericano. La presencia de Elon Musk como parte del equipo de Donald Trump no es casual, el CEO de Tesla se benefició de créditos fiscales establecidos en la Ley de Reducción de la Inflación, emitida en 2022 durante el gobierno del expresidente Joe Biden. Esta ley buscó incentivar con US\$ 7,500.00, la adquisición de autos eléctricos fabricados por la empresa Tesla como parte de la agenda verde.

Pero los intereses de Musk son mayores, los vehículos eléctricos fabricados por Tesla en EE. UU. se han visto desplazados a nivel mundial por el alto costo, especialmente en países que continúan esforzándose por reducir el consumo de combustibles fósiles. Estos países, especialmente de Europa, han aumentado la demanda de vehículos eléctricos fabricados por la

empresa BYD de origen chino, cuyos precios son favorables en el mercado internacional gracias a una serie de factores productivos existentes y que han permitido la competitividad de la industria automovilística de ese país. Esto ha provocado la caída en el valor de las acciones de Tesla y no es difícil comprender el papel de emisario que hoy juega Musk en la búsqueda de materiales y minerales críticos clasificados por el Departamento de Energía de EE. UU.

La Ley de Energía de 2020 define un material crítico como cualquier mineral, elemento, sustancia o material no combustible que el secretario de energía determine que:

1. Tiene un alto riesgo de interrupción de la cadena de suministro
2. Cumple una función esencial en una o más tecnologías energéticas, incluidas las tecnologías que producen, transmiten, almacenan y conservan energía.

En 2022 el Departamento de Energía clasificó, en ese sentido, los minerales críticos que incluyen: aluminio, antimonio, arsénico, barita, berilio, bismuto, cerio, cesio, circonio, cromo, cobalto, disprosio, erbio, europio, espato, flúor, gadolinio, galio, germanio, grafito, hafnio, holmio, indio, iridio, iterbio, itrio, lantano, litio, lutecio, magnesio, manganeso, neodimio, níquel, niobio, paladio, platino, praseodimio, rodio, rubidio, rutenio, samario, escandio, tantalio, telurio, terbio, tulio, estaño, titanio, tungsteno, vanadio y zinc (U.S. Department of Energy, 2023). La preocupación de la industria norteamericana y Musk no es únicamente por los materiales y minerales críticos, existe otro grupo llamado tierras raras (lantano, cerio, praseodimio, neodimio, prometio, samario, europio, gadolinio, terbio, disprosio, holmio, erbio, tulio, iterbio, lutecio, escandio e itrio) que resultan ser elementos químicos escasos en la corteza terrestre y que desde hace más de una década la demanda de estos ha crecido de manera sostenida gracias a su utilidad en la industria tecnológica.

Estos materiales y minerales son esenciales, tal como lo ha expresado el gobernante norteamericano, para la seguridad de esa nación. Este concepto de seguridad posiblemente sea más amplio considerando la posición desventajosa que dicho país tiene respecto de la producción del mayor poseedor de estos minerales en el mundo, China. Estos minerales son esenciales para competir en la cuarta revolución industrial que actualmente vive el mundo (inteligencia artificial, internet de las cosas, cobots, realidad aumentada y realidad virtual, big data, impresiones 3D y 4D) que no son abundantes en el país del norte, lo que le hace depender de la producción y las exportaciones del país asiático.

Los encuentros entre Musk con gobernantes latinoamericanos tienen ese sentido, porque hasta 1998 EE. UU. era el principal productor mundial de tierras raras, sin embargo, con la caída de la producción norteamericana, China se convirtió en su principal proveedor y hasta 2022 EE. UU. importaba el 74% de tierras raras (NETL, 2023). Estos minerales son esenciales y buscan reducir el riesgo de escasez, de desabastecimiento, además de los impactos que esto puede generar para el desarrollo tecnológico de EE. UU. en el corto plazo.

Esto tiene sentido con las acciones que buscan comprar Groenlandia y la firma de un acuerdo de paz que ponga fin a la guerra entre Rusia y Ucrania. En el caso de Groenlandia, el informe publicado en 2023 por el Servicio Geológico de Dinamarca y Groenlandia estimó que los 400,000 kilómetros cuadrados no cubiertos por hielo tienen depósitos moderados y elevados de 38 minerales de los 41 catalogados como de criticidad o importancia crucial por la escasez y su impacto en la economía (Comisión Europea, 2010). En Groenlandia existe otro obstáculo para la demanda de tierras raras de los Estados Unidos y es la presencia de China, que además domina el mercado mundial de extracción y procesamiento de estos materiales. Bajo el plan conocido como La Ruta de la Seda Polar, China ha construido

obras de infraestructura en Groenlandia y las dos empresas que realizan prospecciones de tierras raras en esa isla, son australianas, pero una de ellas, tiene como inversor a una minera estatal de China.

La lucha geopolítica y geoeconómica ya es una realidad, su máxima expresión se encuentra en el conflicto Rusia-Ucrania y son importantes las negociaciones que buscan poner fin a la guerra. Los actores ya han expresado que estas negociaciones incluyen derechos a extracción de tierras raras, como forma de pago, que le serán otorgados a EE. UU. Los territorios ucranianos ocupados y en disputa (Jerson, Zaporíyia, Donetsk, Luhansk) cuentan con grandes reservas de tierras raras y minerales críticos de importancia para otros, especialmente para la Unión Europea que ve la posibilidad de quedarse a la saga en esta competencia por los materiales que son estratégicos en la competencia tecnológica y existen posibilidades de prolongar la guerra entre las partes.

Con el auge de las tecnologías y la demanda de semiconductores, se estimó en 2024 que esta industria superó los US\$ 600,000 millones en ventas y para entonces la empresa norteamericana NVIDIA ocupaba el primer lugar en el ranking a nivel mundial. A inicios de 2025 este ranking tuvo un cambio repentino provocado por la llegada de la empresa china de inteligencia artificial DeepSeek que se centra en el bajo costo y eficiencia, situación que ha provocado también la caída de las acciones de las grandes tecnológicas, especialmente NVIDIA. El interés y la importancia de las tierras raras existentes en Ucrania es mayor para EE. UU., considerando que las empresas tecnológicas chinas lideran los mercados en la actualidad.

Ahora existen otros elementos para comprender el sentido de la guerra en aquella región y que algunos analistas buscan explicar desde los acuerdos de Minsk I y II de 2014 y 2015. En la geoestrategia global e integrada para Eurasia elaborada por Brzezinski (1997), que buscaba evitar

el surgimiento de un liderazgo que fuera capaz de desafiar a EE. UU., se reconoce que Ucrania es un espacio nuevo e importante sobre el tablero euroasiático, es un pivote geopolítico porque su propia existencia como país independiente ayuda a transformar a Rusia. Sin Ucrania, Rusia deja de ser un imperio euroasiático, sentenció Brzezinski (p. 48). Al parecer, la propuesta de Brzezinski no funcionó y hoy Rusia es lo que el autor propuso evitar a toda costa. En un escenario más amplio, Rusia junto a China son fundadores del BRICS que resulta ser la amenaza comercial más grande en la actualidad para occidente, especialmente para la divisa de uso común desde la Segunda Guerra Mundial. En la obra de Brzezinski, hay un apartado especial en donde analiza la importancia y el papel estratégico que juega China en el control de Eurasia, en ese sentido las sanciones y barreras arancelarias a las importaciones procedentes de China no son nuevas. Todas las administraciones norteamericanas, durante el presente siglo, han tomado diferentes medidas que no han limitado el crecimiento económico y comercial de China.

Este es el otro escenario a considerar en esta guerra comercial porque el intercambio entre China y los Estados Unidos se ha visto afectado nuevamente por los aranceles. El déficit comercial entre ambas naciones ha aumentado a favor de China desde 1985, para ese año el déficit sumaba US\$ 6 mil millones y en 2022 alcanzó los US\$ 382 mil millones, con tendencia al alza que se mantuvo hasta 2024. El déficit comercial de los EE. UU. con China no es el único, también existe con otros países (Suiza, México, Irlanda, Vietnam, Canadá, Taiwán, Alemania, Japón e India) y como una medida para contrarrestar ese déficit el presidente Donald Trump ha decidido incrementar inicialmente los aranceles a las importaciones, especialmente de China en un 145%.

Esto ha generado el descontento en dos de sus principales socios comerciales, China y Japón, que son los mayores poseedores de la deuda norteamericana. Dicho de otra manera, China y Japón son los dos prestamistas mayoritarios de los EE. UU., cuya deuda supera el 100% de su PIB y suma más de US\$ 35 billones en la actualidad. Los bonos del tesoro norteamericano en manos de otros países suman un total de US\$ 7.6 billones, por los que pagó en concepto de intereses US\$ 2,400 millones diarios durante el ejercicio fiscal 2024. China y Japón poseen aproximadamente US\$ 2 billones, cerca del 25% de esta deuda. Ambas naciones han tomado acciones para reducir este monto, buscan una menor exposición y es por una razón fundamental, la posibilidad de un impago de la deuda que afectaría a todos los poseedores de bonos. Ante esto el gobierno de EE. UU. busca negociar que tanto China como Japón no debiliten el dólar con la venta de los bonos. Ciertamente es que Donald Trump es amigo de la inflación, tal como lo demostró en su primer mandato, pero una venta masiva de bonos sería desastrosa para la economía norteamericana por lo que tuvo que negociar con sus prestamistas en el corto plazo.

El incremento de los aranceles a las importaciones procedentes de China es una medida que el gobernante estimó ayudaría a fortalecer la industria nacional, posiblemente a la repatriación de la industria automovilística y manufacturera instalada en otros países por las razones ya expuestas. Consideró que también contribuiría a la devaluación del dólar para beneficiar a la industria norteamericana. En teoría, con esta medida la producción sería más barata en el mercado internacional por lo que la demanda de sus socios comerciales, especialmente de Europa, se vería incrementada positivamente. Sin embargo, no consideró otras condiciones, China como el mayor productor y exportador global en la actualidad respondió con el mismo tipo de medidas arancelarias y de inmediato decidió cerrar las exportaciones hacia los EE. UU. Los efectos de los aranceles y el cierre de las exportaciones afectaron inmediatamente a la industria

tecnológica y las tiendas mayoristas, provocando un desabastecimiento del mercado con la incidencia esperada en el nivel de precios. La dependencia comercial de los EE. UU. con respecto a China es significativa y resulta ilustrativo revisar la balanza comercial entre ambas naciones para 2024. El intercambio comercial para ese año ascendió a US\$ 585 mil millones y de estos, las importaciones realizadas por los EE. UU. (teléfonos inteligentes, computadoras, baterías, telecomunicaciones y juguetes) ascendieron a US\$ 440 mil millones y las exportaciones hacia China (productos farmacéuticos, motores, circuitos integrados, aeronaves y soja) totalizaron US\$ 145 mil millones, significando un superávit comercial a favor de China.

La relación comercial entre estas dos naciones no es la más fuerte para China, es poco probable que el cierre de las exportaciones hacia EE. UU. pueda generar una crisis a su economía puesto que las exportaciones de China se han incrementado hacia otros países como miembro fundador del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y pueden incrementarse significativamente a futuro con la incorporación de los nuevos socios en 2024 (Argentina, Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Etiopía) así como de los nuevos miembros en 2025 (Bolivia, Bielorrusia, Cuba, Uganda, Uzbekistán, Indonesia, Kazajistán, Malasia y Tailandia).

Esta alianza económica y política ahora representan más del 40% de la riqueza producida a nivel mundial, superando al G-7 (29%) y juntos representan el 51% de la población mundial. Debe agregarse que los esfuerzos por ampliar las rutas comerciales no son nuevas, China ha invertido en infraestructura crítica en distintos países. La llamada Ruta de la Seda se extendió por buena parte del mundo y las inversiones en América Latina desde 2015 tuvieron ofrecimientos por US\$ 20,000 millones. El recientemente inaugurado puerto de Chancay en Perú, como ejemplo, construido por la empresa estatal china Cosco Shipping Company a un costo de US\$ 3,400 millones, no tiene comparación. Construido con 15 muelles, corredores



logísticos, oficinas y un túnel de 2 kilómetros de largo promete dinamizar el comercio en la región bajo el principio de beneficio mutuo entre ambas naciones. Las inversiones en infraestructura por parte de China continúan en otras regiones, con la reciente inauguración del corredor ferroviario desde Xi'an hasta Terán ambos países buscan reducir de 40 a 15 días el tránsito de mercancías evitando el estrecho de Malaca que es la arteria vital en el corazón del transporte marítimo, controlado por la armada de EE. UU., que conectará Asia, Medio Oriente y Europa.

En la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) realizada en mayo de 2025, China ofreció nuevas líneas de crédito, cercanos a los US\$ 9,200 millones para apoyar el desarrollo en Latinoamérica. Sin el objeto de apoyar la narrativa de China, es importante preguntarse cuando fue la última ocasión que una potencia económica ofreciera e invirtiera tal cantidad de recursos financieros en la construcción de infraestructura en países latinoamericanos.

Tal como se ha expuesto, EE. UU. se encuentra en un escenario que tarde o temprano debía enfrentar. El déficit presupuestario y la deuda externa parecen ser la mayor limitante. El sobreendeudamiento de EE. UU. no es un problema exclusivo de los republicanos que benefician con la reducción de impuestos a los grandes financistas de campañas en época electoral. Los demócratas hacen lo mismo en beneficio de sus electores. Por lo que un incremento en los impuestos como mecanismo para financiar el déficit fiscal y el pago de la deuda tendría un rechazo general. Con respecto al déficit comercial, ambas corrientes políticas no lograron apreciar que las recetas neoliberales terminarían por expulsar buena parte de la industria norteamericana, especialmente la automotriz, hacia otros países con factores de producción mucho más baratos. La relocalización de operaciones a países cercanos (nearshoring) para acelerar los tiempos de entrega como estrategia competitiva, más la flexibilización del mercado de trabajo, contribuyeron

a acelerar este desplazamiento. Esto puede apreciarse con el traslado de la industria automotriz a Canadá y México, así como del crecimiento de la industria manufacturera en varios de los países asiáticos. El proceso que buscó hacer competitiva a la industria norteamericana no ha beneficiado a los consumidores con mejores precios, por el contrario, aumentó las ganancias de los productores y lo único que dejó en EE. UU. fue el diseño, sin la fabricación.

Tal parece que la clase política norteamericana ahora comprende perfectamente los resultados del proceso de globalización y neoliberalismo a que fueran sometidas las naciones. Al respecto llama la atención lo expresado por el vicepresidente de los EE. UU., JD Vance:

*Nuestra clase dirigente tenía dos ideas preconcebidas sobre la globalización, la primera creer que podíamos separar la fabricación del diseño. La globalización suponía que los países ricos subirían en la cadena de valor y los pobres harían lo más simple... pero resulta que nos equivocamos, los lugares que fabrican se vuelven expertos en diseñar cosas (Ruzzarin, 2025).*

El vicepresidente tiene mucha razón, la globalización resultó una farsa para aquella nación, solo hay que observar el desplazamiento de TESLA por parte de BYD, la demanda de los primeros ha caído drásticamente en todos los mercados. Sin embargo, el incremento de aranceles a la industria automotriz del país asiático no beneficia a TESLA en las condiciones actuales resultan ser poco competitivos y China tiene mejores incentivos en el mercado europeo. El incremento de los aranceles a los vehículos fabricados en China hace recordar las políticas de sustitución de importaciones que buscaba desarrollar la industria nacional en la década de los 60 y 70 del siglo pasado. Hoy le han nombrado reshoring, que puede interpretarse como el esfuerzo de retornar una actividad industrial a EE. UU. y surge como mecanismo para reindustrializar a las economías desarrolladas en momentos de recesión y conflictos comerciales.

Hay una narrativa que busca ocultar algunos procesos que tienen incidencia hasta el día de hoy, varios países asiáticos adoptaron desde los años 60 y 70 del siglo pasado las políticas de desarrollo industrial hacia adentro, al respecto nada más hay que recordar el surgimiento de los tigres asiáticos que fueron calificados décadas después como el “milagro económico”. Esto es importante en este preciso momento, las naciones en desarrollo tratan de ignorar los resultados de este episodio y debe ser todo lo contrario. Retomar el estudio y análisis del pasado reciente para explicar los resultados logrados por la planificación económica que fuera anulada por el neoliberalismo que hoy consume a la nación del norte, es necesario. Este ejercicio contribuirá a la comprensión de los problemas que hoy enfrentan las naciones que abandonaron las políticas que buscaban reducir las importaciones a través del desarrollo de la industria nacional.

Otro aspecto a considerar es que la dependencia de tierras raras impactará en el desarrollo tecnológico de los Estados Unidos en el corto plazo. En ese sentido, las iniciativas de comprar u ocupar Groenlandia ya no son viables por los recientes compromisos adquiridos por esta nación con Europa. Groenlandia ha firmado un acuerdo para la exploración y producción de tierras raras y materiales críticos con Europa, dejando fuera a los EE. UU. La apuesta por la guerra entre Ucrania y Rusia continúa sin los resultados esperados por EE. UU. y ahora se observa a Rusia emerger como nuevo líder en Eurasia.

El presidente Donald Trump comprendió que este era un evento perdido, que Ucrania y la OTAN habían fracasado en el intento y ha decidido que la continuidad futura del conflicto dependerá del financiamiento que Europa le brinde a la OTAN. Sin financiamiento Europa se queda sola, sin el protectorado norteamericano y necesita recaudar 800 mil millones de euros y esto ha generado descontento en los ciudadanos de la eurozona por tres razones importantes. La primera, el proceso de desindustrialización afecta

especialmente a la industria automotriz alemana, la segunda, relacionada con una estrategia errónea hacia Rusia que hasta hace poco proveía a Europa de hidrocarburos a un precio más bajo y la tercera, relacionada con la posibilidad de una reducción en el gasto social (salud y educación) por el incremento de impuestos para financiar la industria militar europea y la continuidad del conflicto. Algunos analistas ya están anunciando el colapso económico de Europa (Hudson, 2025) como resultado de la desindustrialización que lleva algunos años y el surgimiento de nuevos actores a nivel global.

El cierre de las exportaciones chinas, específicamente de tierras raras hacia los EE. UU., provocó el desabastecimiento de la industria tecnológica en muy corto plazo y las empresas afectadas prefieren producir fuera, Apple es el mejor ejemplo. En la agenda expansionista del gobernante es claro que uno de los mayores objetivos es la obtención de los recursos esenciales para la economía del siglo XXI cuyos pilares serán los semiconductores, la inteligencia artificial y los vehículos eléctricos. Posiblemente ha comprendido que deben redoblar esfuerzos en inversión tecnológica y reducir el rezago que actualmente experimentan.

En este escenario, China tiene ventajas porque domina en varios sectores como la fabricación de baterías de litio y lidera en 5 de las 13 tecnologías más importantes en la actualidad. Los nuevos esfuerzos de China, según lo han anunciado, se centrarán en posicionarse de mejor manera en la producción tecnológica mundial y con el anuncio más reciente sobre activar *las nuevas fuerzas productivas*, busca acelerar la marcha por las tecnologías del futuro. Con este anuncio es posible que China este promoviendo un nuevo paradigma productivo para dar respuesta a los desafíos que la revolución industrial presenta hoy.

El mundo vive un período de resistencia y cambio, el surgimiento de nuevos liderazgos reconfigurará el orden económico vigente desde la Segunda Guerra Mundial, desafortunadamente algunos países continúan utilizando métodos del pasado y en la actualidad es inviable tratar de imponer una visión al resto del mundo. Los nuevos liderazgos políticos están viendo para Eurasia como la alternativa que permitirá relaciones económicas y políticas más colaborativas entre las naciones. Las acciones tomadas por el gobernante norteamericano no han dado los resultados esperados. Este tipo de acciones les fueron útiles en el pasado, pero hoy las condiciones son totalmente distintas. El control que buscaba retomar para limitar el área de influencia de China parece diluirse, véase lo que sucede en el Canal de Panamá, el golfo de México, Groenlandia, Rusia-Ucrania.

Las necesidades de EE. UU. ahora son mayores, igualmente los intereses en diferentes regiones del mundo, por tanto, los conflictos podrían incrementarse. Es previsible que tomará otras acciones para no perder su influencia y los recursos que hoy más que nunca le son necesarios. Una mirada al pasado hace recordar las guerras mundiales del siglo anterior que provocaron el orden vigente hasta hoy y lo alarmante en la actualidad es el desarrollo armamentístico nuclear alcanzado hasta por países desarrollados que pueden atentar con la convivencia pacífica de las naciones y contra la humanidad.

## **Referencias**

- Banco Mundial. 2017. La tecnología, la globalización y el futuro del desarrollo impulsado por el sector manufacturero: Aprovechar las oportunidades en los países en desarrollo. <https://www.bancomundial.org/es/topic/competitiveness/publication/trouble-in-the-making-the-future-of-manufacturing-led-development>
- BBC NEWS Mundo (2025, 6 de enero). Ford, General Motors, Toyota: por qué Donald Trump es tan hostil con los fabricantes de automóviles. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38525795>
- Brzezinski, Zbigniew. (1997). El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos. Chungalitos Ruzzarin, Diego. (5 de abril de 2025). El plan de la globalización era hacer pobre al sur global. [Video]. <https://www.youtube.com/shorts/WLlruTFuMoQ>
- Cadagua, Magdalena. 2021. La Globalización 2.0. Iberglobal. <https://iberglobal.com/index.php/globalizacion-y-negocios-internacionales/2073-la-globalizacion-2-0>
- Comisión Europea (2010). Presentación de una lista de 14 materias primas minerales fundamentales. MEMO/10/263. Bruselas. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/memo\\_10\\_263](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/memo_10_263)
- García Soto, S. (2025, 5 de febrero). ¿El hoyo de Dona o de Donald? El Universal Oaxaca. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/opinion/el-hoyo-de-dona-o-de-donald>

Glenn Diesen Español. (26 de marzo de 2025) Prof. Michael Hudson: Colapso Económico en Europa. [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=kFGpRfATmq5>

Jiménez Bastida, José Lorenzo y Briones Peñalver, Antonio Juan. 2021. Geopolítica y Geoeconomía en el siglo XXI: nuevos instrumentos de estrategia en sectores de I+D y alta tecnología. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8063606>

Klaus Schwab, 2020. Ahora es el momento de un “gran reinicio”. Consejo de Administración del World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2020/06/now-is-the-time-for-a-great-reset/>

La Estrella de Panamá, 2024. Canal prevé subir en 12.91% los aportes directos al Tesoro en 2025. Economía. <https://www.laestrella.com.pa/economia/canal-preve-subir-un-1291-los-aportes-directos-al-tesoro-en-2025AH9944662#:~:text=Cifras%20suministradas%20por%20la%20ACP,con%20la%20transici%C3%B3n%20%2434%20millones.>

Morales, R. (2024, 24 de enero). Se atiza crisis de exceso de capacidad siderúrgica. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Se-atiza-tesis-de-exceso-de-capacidad-siderurgica-20240124-0128.html#:~:text=La%20OCDE%20proyecta%20que%20la,en%20la%20etapa%20de%20planificaci%C3%B3n.>

National Energy Technology Laboratory (2023). Elementos de tierras raras: un subconjunto de minerales críticos. <https://www.netl.doe.gov/resource-sustainability/critical-minerals-and-materials/rare-earth-elements>

STATISTA. 2025. Demanda Mundial de Acero. <https://es.statista.com/estadisticas/598604/demanda-mundial-de-acero-por-region/>

U.S. Department of Energy, 2023. ¿Qué son los materiales críticos y los minerales críticos? Programa de materiales y minerales críticos. <https://www.energy.gov/cmm/what-are-critical-materials-and-critical-minerals>

World Economic Forum, 2020. COVID-2019: las cuatro claves del gran reinicio. Salud y Sistemas de Salud. <https://es.weforum.org/stories/2020/08/covid-19-las-4-claves-del-gran-reinicio/>

## **Dimensiones y manifestaciones de la precariedad laboral**

*Dra. Herlem Isol Reyes López\**

### **Empleo y precariedad laboral: conceptos, definiciones y características**

A lo largo de los últimos siglos los cambios en las dinámicas en el modo en que se producen los bienes y servicios han transformado el mundo del trabajo y el empleo. El desarrollo industrial, la integración y mundialización de las economías y la evolución de la ciencia y tecnologías de la información y comunicación, han innovado sistemas enteros de producción y promovido la reconfiguración de los entornos laborales.

La incursión de la inteligencia artificial (IA) y su veloz adaptación en la vida de las personas, está condicionando la creación de nuevos empleos que respondan a los avances tecnológicos y a los nuevos roles que demanda la economía global. Un empleo seguro y de calidad con salarios dignos, cobertura social y protección jurídica laboral, es la demanda de 186 millones de trabajadores que se ven confrontados por la falta de empleo en 2024 a nivel global (Organización Internacional del Trabajo, 2025, pág. 3)

Para la fuerza laboral, la paradoja de esta vorágine de transformaciones económicas, sociales y culturales, se sitúa en que, lo que para unos puede representar un nicho de oportunidad laboral, para otros, puede implicar una amenaza de despido, si se toma en cuenta que el trabajo que antes era realizado por personas a escala profesional, ahora es reemplazado por máquinas integradas con una alta gama de tecnologías capaces de imitar competencias humanas a una velocidad sin precedentes.

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

Con la fusión de tecnologías y de sistemas informáticos, la inteligencia artificial hace posible que las máquinas puedan aprender, razonar, resolver problemas e imitar habilidades y conductas humanas de forma automática, optimizando la eficiencia y toma de decisiones en los procesos de producción, administración y modelos de negocios a nivel global, desplazando a miles de trabajadores que anteriormente realizaban tareas mecanizadas sin un valor añadido.

Con el desarrollo de la inteligencia artificial, se incrementa la velocidad en los flujos de trabajo, la competitividad de las empresas y las rentas de capital. Sin embargo, las fortalezas y oportunidades que la IA ofrece a los dueños de los medios de producción para su crecimiento económico, no llegan en igual medida para la fuerza laboral, en tanto que no vean incrementados sus ingresos económicos a través de salarios dignos y una protección social y jurídica adecuadas en el contexto de sus derechos laborales.

Para miles de trabajadores principalmente de países con economías en desarrollo, la implementación acelerada de la IA en los lugares de trabajo, vislumbra efectos negativos colaterales, en el sentido que aumenta el riesgo de prescindir de miles de empleos que serán reemplazados por la automatización de las tareas y procesos productivos en el contexto de las nuevas tecnologías y la era digital. En el mejor de los casos, que el escenario laboral no sea el despido, la amenaza latente se enfocará en aquellos trabajadores que no cuenten con la formación y actualización de nuevas carreras profesionales y capacitación de habilidades necesarias para la transición de los nuevos puestos de trabajo promovidos por IA.

Se estima que el grado de compromiso económico y la visión de futuro con que asuman los gobiernos, empresarios y academia de los países, el impulso de las nuevas tecnologías y su liderazgo en el campo de la IA,

constituirá un factor determinante para dinamizar o contener sus economías y su fuerza laboral en el contexto de su participación y adaptación en términos reales frente a la revolución que plantea la innovación digital a nivel global.

La Cumbre de Acción sobre Inteligencia Artificial (IA) realizada en París, Francia en el mes de febrero 2025, constituye un referente importante para visualizar los compromisos que están asumiendo los jefes de Estado y de Gobierno de los países con economías desarrolladas, así como los agentes económicos, sociales y comerciales a nivel global con relación a las fortalezas y amenazas que desprenden de la IA.

En ocasión de la Cumbre de Francia sobre IA, algunos líderes políticos anunciaron estrategias de inversión en el marco de su competitividad en el liderazgo mundial sobre IA. Uno de ellos, el presidente francés Emmanuel Macron, resaltó la inversión de alrededor de 109 mil millones de euros (France24.com, 2025), respaldados por empresas privadas para competir como bloque europeo en materia de IA; el vicepresidente de Estados Unidos, J.D. Vance por su parte, señalaba la inversión pública-privada de hasta 500,000 millones de dólares para mantener “su ventaja comparativa” en el sector de la IA. Así también, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen anunciaba la estrategia de inversión de 200,000 millones de euros con fondos públicos y privados para reforzar la participación de los países de la Unión Europea en su liderazgo en materia de IA (France24.com, 2025).

La Cumbre sobre IA realizada en Francia en 2025, da continuidad a las dos Cumbres anteriores celebradas en Bletchley Park, Reino Unido en 2023 y en AI Seoul Summit, en Seúl, Corea del Sur en mayo de 2023, donde se abordaron principalmente temas de seguridad nacional, innovación e inclusión en el marco del desarrollo acelerado de la IA, y las implicaciones y riesgos para la gobernanza global (El Universal, 2024).

En la Cumbre sobre IA celebrada en Francia, se trazaron tres objetivos en el marco de alcanzar acuerdos globales en torno a “dar acceso, a la mayor cantidad de personas, a una IA independiente, segura y fiable; desarrollar inteligencias artificiales más sobrias y respetuosas con el medioambiente; asegurarse que la gobernanza mundial de la IA sea, a la vez, eficaz e inclusiva” (Ministère de L’europe Et Des Affaires Étrangères, pág. s/f), planteamientos que se articulan transversalmente con cinco ejes estratégicos en el orden de poner “la IA en beneficio del interés público; el futuro del trabajo; la innovación y la cultura; una IA fiable; la gobernanza mundial de la IA” (Ministère de L’europe Et Des Affaires Étrangères).

Expectativas y tendencias en el futuro del empleo

La reconfiguración de las sociedades y las transformaciones que la acompañan con relación a la innovación de las nuevas tecnologías principalmente de la IA, y las macrotendencias que están liderando la gobernanza a nivel global, hacen que el sector del empleo se encuentre frente a un cambio de paradigma en constante evolución.

La demanda a escala profesional para los nuevos puestos y ocupaciones laborales plantean retos y desafíos para grandes sectores de la población, si se toma en cuenta que la brecha digital alcanza a “aproximadamente 2,6 mil millones de personas a nivel global” (Centro para la Cuarta Revolución Industrial, 2025), y la falta de acceso se inclina principalmente en economías en desarrollo, donde el acceso digital no es universal y la educación no está enfocada en promover necesariamente carreras profesionales y el aprendizaje de competencias y habilidades laborales en concordancia con las exigencias del mercado laboral.

El Informe sobre el Futuro del Empleo 2025, que aglutina la opinión de más de 1,000 empresarios representativos de 22 grupos industriales, 14 millones de trabajadores y 55 economías a nivel global, refiere algunas tendencias interconectadas en cuanto al futuro de empleo proyectado para el período 2025-2030 (Foro Económico Mundial, 2025, pág. 1).

Figura 1  
Proyección de empleos 2025-2030: con mayor demanda y en riesgo de ser reemplazados

Empleos con mayor demanda	<div>1. Agricultores y ganaderos, obreros y otros trabajadores agrícolas.</div> <div>2. Conductores de camionetas o servicios de reparto.</div> <div>3. Desarrolladores de software y aplicaciones</div> <div>4. Trabajadores de estructuras, acabados y empleos afines.</div> <div>5. Dependientes de comercio.</div> <div>6. Procesamiento de alimentos y empleos afines.</div> <div>7. Conductores de coches, camionetas y motocicletas.</div> <div>8. Profesionales de la enfermería.</div> <div>9. Empleados de restauración.</div> <div>10. Gerentes generales y de operaciones.</div> <div>11. Trabajadores sociales y asesores familiares.</div> <div>12. Gestores de proyectos.</div> <div>13. Profesores universitarios y de educación superior.</div> <div>14. Profesores de educación secundaria</div> <div>15. Trabajadores de ayuda a domicilio.</div>
Empleos susceptibles a ser reemplazados	<div>1. Cajeros y expendedores de billetes.</div> <div>2. Auxiliares administrativos y secretarios de dirección.</div> <div>3. Conserjes, personal de limpieza y empleados domésticos.</div> <div>4. Encargados de registro de materiales y de almacén.</div> <div>5. Empleados de imprentas y empleos afines.</div> <div>6. Empleados de contabilidad y cálculo de costos y encargados de nóminas.</div> <div>7. Contables y auditores.</div> <div>8. Empleados de transporte y conductores.</div> <div>9. Guardias de seguridad.</div> <div>10. Cajeros de banco y empleados afines.</div> <div>11. Empleados de entrada de datos.</div> <div>12. Empleados de información y servicio al cliente.</div> <div>13. Diseñadores gráficos.</div> <div>14. Servicios empresariales y directores administrativos.</div> <div>15. Tasador de datos, examinadores e inspectores.</div>

Nota: Elaboración propia con información de Comunicado de prensa del Informe sobre el futuro del empleo 2025, Foro Económico Mundial.

Las expectativas sobre el futuro del empleo se enfocan en la creación de 170 millones de nuevos puestos de trabajo impulsados por una fuerte demanda por las tendencias de los avances tecnológicos, los cambios demográficos, la transición a energías renovables y mitigación del cambio climático, las presiones económicas y las tensiones geoeconómicas y su influencia en la gobernanza de la economía global. Se prevé también, la reducción de 92 millones de empleos por los cambios en las tendencias globales y la transición hacia nuevas profesiones que respondan a la celeridad de las nuevas tecnologías y a los avances de la IA. (Foro Económico Mundial, 2025, pág. 1)

La figura 1 permite una mirada de los empleos con una mayor expectativa de crecimiento y con un mayor riesgo de ser reemplazados entre 2025-2030. Se estima que la ampliación del acceso digital, los avances en la IA, el procesamiento de la información, la robótica y la automatización; la generación, el almacenamiento y la distribución de energías renovables e ingeniería medioambiental se transformen en los principales catalizadores para impulsar el crecimiento o condicionar el reemplazo de los nuevos puestos de trabajo que den forma al mercado laboral a nivel mundial. En ese sentido con una mayor perspectiva de crecimiento laboral se observan en primera línea tipos de ocupaciones o puestos de trabajo en el área agrícola, ganadera, trabajadores en el sector de la construcción y repartidores para el servicio de entregas de productos a domicilio.

Asimismo, el envejecimiento de las poblaciones condiciona el aumento en la demanda de profesionales para el cuidado de la salud como enfermeras y profesionales de la salud mental, así como trabajadores sociales; en el área de educación, profesores de educación superior. Por otro lado, la reconversión de energías limpias y la mitigación del cambio climático está impulsando el aumento de puestos de trabajo para

ingenieros especialistas en vehículos eléctricos y autónomos, así como para ingenieros ambientales. En el área tecnológica, la demanda se enfoca en profesionales especialistas en IA, Big Data, Ciberseguridad, entre otros.

Por otra parte, según las estimaciones sobre el futuro del empleo, las ocupaciones o puestos de trabajo en riesgo de ser reemplazados principalmente por los cambios acelerados que la IA está provocando en las empresas, industrias y organizaciones; se señalan empleos en áreas administrativo contables como auxiliares administrativos y secretarios de dirección, cajeros, conserjes y personal de limpieza, contables y auditores, personal de imprenta, guardias de seguridad, y profesionales de diseño gráfico, entre otros, cuyas cifras de empleo se prevé que disminuyan considerablemente entre 2025-2030 como parte de la transformación del mercado laboral a nivel mundial (Foro Económico Mundial, 2025, págs. 1-2).

### **Habilidades para la transición de los puestos de trabajo 2025-2030**

Las macrotendencias globales que están impulsando la creación y el reemplazo de millones de empleos, ponen en perspectiva la importancia de un aprendizaje continuo para reducir la brecha de las habilidades laborales demandadas en las empresas y organizaciones para adaptarse a la era digital. Estudios realizados a líderes empresariales de 29 países, concluyen que la carencia de habilidades y de capacitación centradas en la tecnología constituye uno de sus principales desafíos para la contratación y retención de su fuerza laboral (Fortinet Training Institute, 2024, págs. 3-4).

En los procesos de contratación de la fuerza laboral se valoran las certificaciones que acreditan conocimientos centrados en la tecnología y en la innovación de la IA. Se estima que un empleado con credenciales en tecnologías en constante evolución, tiene un impacto positivo medible en cuanto a la competitividad de las empresas. Se destaca una relativa



confianza para responder en tiempo real a los constantes retos que plantean las oportunidades y amenazas de la tecnología e inteligencia artificial para las empresas y organizaciones para interactuar con sus grupos de interés.

Las expectativas en cuanto al futuro del empleo potencian la formación profesional y capacitación de habilidades no tradicionales que los empleados deberán considerar para poder insertarse de manera competitiva al nuevo paradigma del mercado laboral. Asimismo, la formación y potenciación de habilidades para ocupar puestos de trabajo que no sean reemplazados por la inteligencia artificial, es otra de las perspectivas que se plantean en la reconfiguración del mundo laboral.

El Foro Económico Mundial en sus informes anuales sobre el futuro del empleo a nivel global, presenta una proyección de las habilidades laborales con mayor demanda en el mercado de trabajo, las cuales están en correspondencia con las necesidades que los líderes empresariales manifiestan para poder adaptar su fuerza laboral a sus procesos productivos y enfrentar los cambios y desafíos actuales que presenta la tecnología y la IA. En la figura 2, se puede apreciar las tendencias y proyecciones de las habilidades laborales que representaron una mayor demanda durante los años 2015 y 2020, así como las habilidades laborales con mayores expectativas de crecimiento para los años 2025-2030.

**Figura 2**  
*Tendencias y proyecciones de habilidades laborales con mayor demanda 2015-2030*

Habilidades requeridas año 2015 (1)	Habilidades requeridas año 2020 (2)	Habilidades con mayor demanda años 2025- 2030 (3)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Solución compleja de problemas</li><li>• Coordinación de grupos</li><li>• Gestión de personas</li><li>• Pensamiento crítico</li><li>• Negociación</li><li>• Control de calidad</li><li>• Orientación de servicio</li><li>• Análisis y toma de decisiones</li><li>• Escucha activa</li><li>• Creatividad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Solución compleja de problemas</li><li>• Pensamiento crítico</li><li>• Creatividad</li><li>• Gestión de personas</li><li>• Coordinación de grupos</li><li>• Inteligencia emocional</li><li>• Análisis y toma de decisiones</li><li>• Orientación de servicio</li><li>• Negociación</li><li>• Flexibilidad cognitiva</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• IA y Big data</li><li>• Redes y ciberseguridad</li><li>• Alfabetización tecnológica</li><li>• Pensamiento creativo</li><li>• Resiliencia, flexibilidad y agilidad</li><li>• Curiosidad y formación continua</li><li>• Liderazgo e influencia social</li><li>• Gestión del talento</li><li>• Pensamiento crítico</li><li>• Gestión ambiental</li></ul>

*Nota:* (1 y 2) Elaboración propia con información de Foro Económico Mundial, 2016.  
(3) Elaboración propia con información de Foro Económico Mundial, 2025.

La alineación de formación profesional especializada en inteligencia artificial y la acreditación de habilidades esenciales para hacer frente a los cambios actuales que plantea el mercado laboral, constituye una realidad que confronta a millones de empleados de cara a sus posibilidades de éxito para insertarse de forma competitiva a un puesto de trabajo.

La figura 2 permite una mirada de la evolución de las habilidades que en los años 2015 y 2020 se consideraban prioritarias para la fuerza laboral del futuro. En este quinquenio la innovación y surgimiento de nuevas tecnologías caracterizaron el inicio de la Cuarta Revolución Industrial, y con ello, la transformación de las formas de vida y de trabajo (Reyes, 2018, pág. 27). Durante este período, el 80 % de las diez habilidades requeridas mantuvieron su vigencia, aunque con una variación en el nivel de prioridad. La solución compleja de problemas se mantuvo en primera línea, pero la coordinación de grupos y la negociación descendieron en 2020 a un cuarto y noveno lugar del que ocuparon en 2015.

En el año 2020, la creatividad pasó a formar parte de las tres prioridades más importantes para ocupar un puesto de trabajo, considerada una habilidad esencial propia de los seres humanos y una ventaja comparativa frente a las máquinas. La inteligencia emocional y la flexibilidad cognitiva se integraron también como parte de las demandas en la contratación de la fuerza laboral, dos habilidades que se complementan entre sí y favorecen la creatividad, permitiendo a los empleados adaptarse e innovar en nuevos aprendizajes y resolución de problemas ante los cambios e incertidumbre que plantean las nuevas tecnologías para el logro de objetivos organizacionales.

Las habilidades con mayores expectativas de crecimiento para el período 2025-2030, constituyen una pincelada de la reconfiguración del mercado laboral a nivel mundial. De las habilidades requeridas en 2015 y 2020, únicamente el pensamiento creativo y el pensamiento crítico permanecen actualmente en el listado de habilidades prioritarias. De acuerdo con la figura 2, se espera una combinación de capacidades tecnológicas y habilidades humanas, entre las competencias profesionales esenciales que la fuerza laboral deberá acreditar para poder responder a los desafíos de los nuevos puestos de trabajo liderados por la inteligencia artificial.

Las capacidades tecnológicas en IA y Big data, redes y ciberseguridad, y alfabetización tecnológica se encuentran proyectadas como las de mayor crecimiento y que caracterizarán el futuro del empleo para los próximos cinco años. Habilidades blandas en el orden del pensamiento creativo, habilidades cognitivas, pensamiento analítico y gestión ambiental formarán parte también de las prioridades fundamentales para responder a la transformación tecnológica y a los nuevos roles de los puestos de trabajo del mercado laboral mundial.

La velocidad de los cambios que presentan las tecnologías emergentes, permite una mirada de los desafíos de la fuerza laboral, para alinear sus capacidades técnicas profesionales y habilidades humanas y poder responder a los nuevos roles y puestos de trabajo en el contexto de la inteligencia artificial y los nuevos modelos de negocios de las empresas.

En ese sentido, la rapidez con que se asuma un trabajo conjunto entre los distintos grupos de interés (empresarios, gobierno, universidades y trabajadores), para formular e implementar políticas educativas y de formación profesional, así como estrategias para potenciar habilidades humanas, además de inversión en infraestructura tecnológica, permitirá garantizar una fuerza laboral en línea con las demandas del futuro del empleo, reduciendo la brecha digital y el riesgo latente de desempleo.

### **El derecho a un empleo productivo y trabajo decente**

Reconocer la importancia de acceder a un empleo de calidad como un factor determinante en la vida de las personas, es enfocarse en el nivel de bienestar y autorrealización que un empleo puede brindar para la dignificación económica y moral de los trabajadores y para desarrollar un proyecto de vida personal y familiar de manera digna y de forma sostenible.

Un empleo de calidad forma parte de los derechos básicos e inherentes de la persona humana. Su definición está estrechamente relacionada con el contexto que refieren los principios de un trabajo decente formulados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que a su vez constituyen el marco de sostenibilidad del Objetivo número 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Un trabajo decente sintetiza el ideal en la vida laboral de las personas, involucra oportunidades de un trabajo pleno y productivo, con ingresos justos, seguridad en el trabajo y protección social, oportunidades de desarrollo personal e integración social, libertad de asociación y de participación en las decisiones que afectan sus vidas, igualdad de oportunidades y de trato, y el respeto y garantía de los derechos fundamentales y laborales. (International Labour Organization, 2020).

Lograr un trabajo decente para todos constituye un objetivo transversal para reducir la pobreza, la desigualdad y vulnerabilidad social. Como un derecho humano fundamental, condiciona la garantía para el disfrute de otros derechos básicos como es el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación y a la vivienda, entre otros, en el sentido que se refuerzan mutuamente para alcanzar un nivel de bienestar y calidad de vida de las personas.

El concepto de trabajo decente formulado por la OIT en 1999, constituye un referente de un objetivo común a lo lograr, “lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno” (Organización Internacional del Trabajo, 2004). Está sustentado por cuatro pilares fundamentales que ponen en el centro de toda acción la dignificación de la persona humana, a través de su inclusión, desarrollo integral y realización personal.

#### ***Pilares Trabajo Decente OIT***

**Derechos en el trabajo.** No puede hablarse de un trabajo decente, si no se reconocen y llevan a la práctica los principios y derechos fundamentales de los trabajadores en el lugar de trabajo. El derecho al trabajo constituye una herramienta de protección para el trabajador, lo resguarda de discrecionalidades laborales que pueden poner en riesgo

su integridad física, o exponerlo a la explotación y discriminación laboral. Como un derecho tutelar de los trabajadores, el derecho al trabajo otorga un mínimo de garantías sociales orientadas a la dignificación económica y moral de los trabajadores, permitiendo su desarrollo personal e integración a la sociedad.

**Oportunidades de empleo.** En el contexto de un trabajo decente, es imperativo que las oportunidades de empleo estén vinculadas con empleos de calidad que refieran un contrato de trabajo a tiempo completo, con protección social, con una remuneración justa acorde con las realidades y necesidades económicas de las sociedades, con respeto a los derechos en el trabajo, con igualdad de trato entre mujeres y hombres promoviendo su crecimiento económico y desarrollo laboral y personal de forma inclusiva y sostenible.

**Protección social.** La importancia de la protección social como parte de un trabajo decente, se inscribe dentro de un objetivo más amplio que es asegurar un nivel de vida digno para el trabajador en su vida laboral activa, así como en el momento de la jubilación. Significa empleos en la economía formal que garanticen como mínimo el acceso y cobertura a la seguridad social de los trabajadores y sus familias, a través de programas de protección de riesgos en el campo de la salud que brinden atención médica, hospitalización, medicamentos, rehabilitación, así como acceso a programas de protección social contra el desempleo, invalidez, vejez y sobrevivencia, reduciendo la vulnerabilidad social de los trabajadores y asegurando su etapa de retiro laboral de forma digna.

**Diálogo social.** El diálogo social permite un marco de acción para la negociación colectiva entre gobierno, empleadores y trabajadores. Constituye una herramienta que da voz a los trabajadores y permite su participación en los asuntos que afectan sus vidas. Permite la resolución

de conflictos y el logro de acuerdos encaminados a promover un empleo de calidad y un trabajo decente, con mejores condiciones laborales, salarios justos, estabilidad laboral y mayores oportunidades de desarrollo y crecimiento personal y económico para la realización de un proyecto de vida digno y sostenible.

Cada uno de los pilares que hacen alusión al deber ser del trabajo decente y al empleo productivo, se enmarcan en el logro de metas globales orientadas a disminuir las desigualdades sociales, reducir la pobreza y promover la inclusión y desarrollo personal de los trabajadores y sus familias, garantizando empleos de calidad, con respeto y aplicación de las normas internacionales sobre derechos fundamentales y de la legislación del trabajo.

### **El futuro del empleo, el crecimiento económico y la precariedad laboral**

Los cambios en el mercado del trabajo plantean desafíos persistentes para responder a la vorágine de la economía global. El crecimiento económico a costa de la precariedad de las condiciones laborales y de los salarios de los trabajadores, se considera una práctica habitual y normalizada para el progreso de la economía y la acumulación de capitales en la mayoría de países.

Datos sobre la distribución de la riqueza en el mundo constatan la distribución dispar de los beneficios procedentes del crecimiento económico. Se estima que cada año se incrementa el número de personas millonarias a nivel mundial, es decir, personas que poseen un nivel de riqueza económica de mil millones de dólares estadounidenses o más; fortuna que, en algunos casos, es generada por ellos mismos a través de sus empresas (67 %), y en otros, es un patrimonio familiar heredado (Forbes, 2025).

Según la 39ª lista de Forbes publicada en abril 2025, existen 3,028 personas millonarias en todo el mundo, 247 personas más con relación al año 2024. La fortuna conjunta de todos ellos es equivalente a 16,1 billones de dólares (incrementada en 2 billones de dólares en función del año anterior), lo que representa “más que el Producto Interno Bruto (PIB) de todos los países del mundo, con excepción de Estados Unidos y China” (Forbes, 2025).

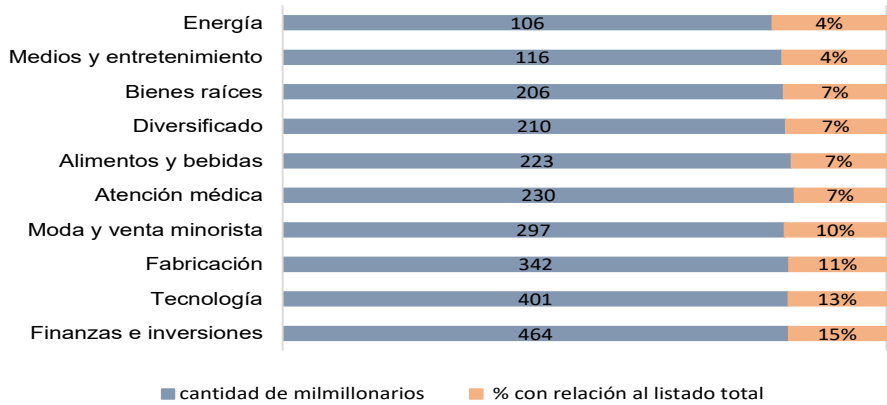
La acumulación de capitales muestra un liderazgo en los hombres, si se toma en cuenta que, del total de millonarios, 406 corresponde a mujeres, donde tres de cada cuatro heredaron su fortuna. Aunque el promedio de edad de los millonarios es de 66 años, existen 21 menores de 30 años. Se resalta al millonario más joven del mundo, Johannes von Baumbach, que, con 19 años, posee un patrimonio de 5,400 millones de dólares, heredados de una fortuna farmacéutica alemana. Por su parte el de mayor edad, George Joseph, con 103 años, presenta una fortuna acumulada de 1,900 millones de dólares como parte de su patrimonio (Forbes, 2025).

Los cuatro países que concentran el mayor número de millonarios a nivel global, son liderados por Estados Unidos con 902, seguido por China con 516 (incluye Hong Kong), India con 205 y Alemania con 171 (Forbes, 2025). En el caso de Latinoamérica, la lista de Forbes señala en 2025 un total de 95 millonarios, cifra inferior a los 110 que refería en 2024. Los países de la región con mayor número de millonarios son Brasil y México, no obstante, fueron también los que mostraron un mayor descenso en el listado, como el caso de los millonarios de Brasil, y de los países que más pérdidas reportaron en sus fortunas en 2024, como en el caso de México (Forbes, 2025).

A nivel Centroamericano, aunque no se registra ningún milmillonario en la lista global de Forbes en 2025, si se identifican a personas o grupos familiares que lideran las fortunas millonarias de la región. En 2020, Forbes Centroamérica resaltaba el listado de 25 personas millonarias de Centroamérica y República Dominicana, en el cual República Dominicana lideraba el grupo (8), seguido por Panamá (6), Guatemala (4), El Salvador (3), Nicaragua (3) y Costa Rica (1) (Forbes Centroamérica, 2020).

Investigaciones de medios digitales de periodismo independiente, resaltan también que, “entre 2010 y 2023, 16 de las familias más ricas de Centroamérica crearon en España al menos 52 sociedades valoradas en 3 mil 588 millones de euros, según información del registro mercantil de Madrid” (Contra Corriente, 2024), con participación en el caso de Guatemala, de familias Novella, Gutiérrez y Castillo como propietarios de dichas sociedades.

**Figura 3**  
*Las diez industrias con más milmillonarios en 2025*



*Nota:* Elaboración propia con información de Forbes: “The 10 Most Popular Industries for Billionaires 2025”. <https://www.forbes.com/sites/gracethomas/2025/04/03/how-the-worlds-billionaires-got-so-rich-2025/>, 3/4/2025.

La figura 3 ilustra los sectores de la industria en el que las personas con mayor concentración de la riqueza económica en el mundo orientan sus negocios. Los sectores de finanzas e inversiones, tecnología, fabricación (manufactura), y moda y venta minorista, son las que aglutinan casi el 50 por ciento del total de las industrias lideradas por los milmillonarios a nivel global.

Estas industrias que generan billones de dólares tienen impactos directos en el mercado laboral a nivel global, tanto por su visión estratégica de expansión de negocios a otros países, como por la reconfiguración de las formas de empleo que pueden generar, si se toma en cuenta la innovación y automatización de sus procesos operativos para adaptarlos a las nuevas tecnologías y de inteligencia artificial.

En Latinoamericana las industrias que representan a las diez personas milmillonarias de la región, se encuentran en el sector de telecomunicaciones, tecnología, finanzas e inversiones, cerveza, tequila, petróleo, minería y sector inmobiliario. En tanto que, en los países de Centroamérica y República Dominicana, sobresalen sectores de telecomunicaciones, tecnología, finanzas e inversiones, transporte y aviación, desarrollo inmobiliario y hotelero, productores de azúcar, producción de cemento, sector de alimentos y bebidas, importadores de vehículos, servicios, restaurantes, centros comerciales, representación de marcas internacionales, acero y generación de energías, entre otros.

La expansión global de todas estas industrias, tiene una incidencia política y económica importante en la economía de los países que establecen como destino, a través del lobbying (término anglosajón) o cabildeo que realizan sus agentes corporativos, influyen en la política pública y en la orientación de la agenda gubernamental, en el sentido de favorecer y resguardar sus intereses y asegurar su competitividad a nivel internacional.

Es responsabilidad de los gobiernos velar por que la influencia corporativa no limite las oportunidades de desarrollo y calidad de vida de las poblaciones a nivel nacional. Asimismo, para que las manifestaciones del empleo precario que enfrenta la mayoría de los trabajadores alrededor del mundo, donde los guatemaltecos no son excluyentes, no constituya la regla si no la excepción.

Una fuerza laboral preparada profesionalmente para poder insertarse de forma competitiva a los nuevos puestos de trabajo, es una demanda real que compete a todos los grupos de interés -gobierno, empresarios, academia y trabajadores-, para formar a las generaciones presentes y futuras en las nuevas tecnologías y en las habilidades humanas necesarias que les dará una ventaja comparativa frente a las máquinas.

El mundo laboral convive con una serie de cambios e incertidumbre derivados de la reconfiguración económica a nivel mundial, salir victoriosos como fuerza laboral, dependerá de la actitud y compromisos con que se asuman dichos retos, y, sobre todo, de las oportunidades disponibles para las grandes mayorías, en un contexto económico y social totalmente inhumano y desigual.

### **La desigualdad en el ingreso y la pobreza**

En medio de un mar de riqueza concentrada en pocas manos, y que crece a un ritmo acelerado, a razón de “casi 100 millones al día (...) en el caso de la riqueza conjunta de los diez hombres más ricos del mundo” (Oxfam Internacional, 2025, pág. 9); la situación de pobreza de millones de personas a nivel global persiste sin mayores cambios desde hace más de tres décadas. Estimaciones sobre pobreza del Banco Mundial, señalan que, en 2024, el 8 % de la población mundial vivía en la pobreza extrema (casi 700 millones de personas), con \$ 2.15 dólares al día, y el 44 % (3,500 millones de personas)

con menos de \$ 6.85 dólares al día (umbral de pobreza para los países de ingreso mediano alto), resaltando, además, que, si no se implementan acciones urgentes, tardará más de un siglo poder revertir el número de personas viviendo en este flagelo social (Banco Mundial, 2024).

La carga de la deuda externa y el aumento en las tasas de interés, es también la otra cara de la moneda de la pobreza y desigualdad económica que les toca enfrentar a los países de renta baja y mediana baja, países que, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial tienen un ingreso nacional bruto per cápita inferior a \$ 1.145 y entre \$ 1.146 y \$ 4.515 de dólares estadounidenses respectivamente (Banco Mundial, 2023). Estadísticas del Banco Mundial refieren que, a finales de 2023, el monto de la deuda externa de todos los países en esta clasificación ascendía a USD 8,8 billones de dólares, considerada una cifra récord nunca antes vista, reflejando un aumento del 8 % con relación al dato registrado en 2020 (Banco Mundial, 2024).

El pago de intereses para pagar la deuda externa, limita a los gobiernos a destinar mayores fondos públicos para la inversión social y contrarrestar la desigualdad. Se estima que “los países de renta media y baja destinan, en promedio, el 48 % de su presupuesto a devolver esta deuda, normalmente a ricos acreedores privados con sede en New York y Londres” (Oxfam Internacional, 2025, pág. 9), superando el gasto público que destinan en salud, educación y medio ambiente.

Para los millones de personas que viven con menos de \$ 2.15 y \$ 6.85 dólares al día, la pobreza no es solo la falta de ingresos económicos, es la carencia de múltiples factores que hacen que una persona no pueda vivir dignamente en sociedad. Es la falta de oportunidades en educación, salud, vivienda y empleos de calidad, entre otros, que permitan su movilidad social y realización personal.

En 2024, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global, que mide la pobreza a través de diez dimensiones de privación en áreas de salud, educación y nivel de vida que una persona enfrenta al mismo tiempo, es decir, “muestra quienes son pobres y como lo son”, señala que, de 6,300 millones de personas de 112 países investigados, 1,100 millones de personas conviven con una pobreza multidimensional a nivel global (OPHI y PNUD, 2024), de los cuales el 40 % viven en zonas de conflicto, con carencias significativas en nutrición, acceso a agua y saneamiento y acceso a electricidad. Además, de los 1,100 millones de personas en pobreza multidimensional, 59 % son menores de 18 años, tres de cada cuatro no tienen acceso a servicios sanitarios adecuados, ocho de cada diez a una vivienda y nueve de cada diez a combustible para cocinar (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024).

A nivel de Latinoamérica, la pobreza multidimensional muestra una disminución importante entre los años 2008 y 2023, pasando de 45,8 % a 25,4 %, con avances en el acceso a internet, educación de adultos y saneamiento (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025, pág. 2). A diferencia del IPM Global, en la región se evalúan dimensiones de pobreza para países de ingresos medios con criterios considerados más cercanos a la realidad de Latinoamérica: vivienda, educación, salud y empleo.

Entre los principales resultados derivados del Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina (IPM-AL), se resalta que:

Las principales causas de pobreza multidimensional en la región están asociadas al mercado laboral, la conectividad y las condiciones de vivienda. Un cuarto de esta pobreza proviene de la baja calidad del empleo y de las barreras a la participación laboral.

La incidencia de la pobreza multidimensional (...) afecta al 57 % de la población en zonas rurales frente al 15,5 % en áreas urbanas; es especialmente alta en la infancia (31 %), seguida por los adultos mayores (21 %) y los adultos de 18 a 59 años (19 %); y alcanza al 50.6 % de la población indígena, en comparación con el 18.5 % de la población no indígena. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025, pág. 2)

Las realidades globales y latinoamericanas que muestran las estadísticas en cuanto a las desigualdades en el ingreso y las carencias sociales reflejadas en las dimensiones de pobreza multidimensional constituyen un recurso importante para los países y gobiernos de turno, en el sentido que les permite, con una mirada objetiva, reorientar el gasto social y políticas públicas en función de sus realidades y prioridades para disminuir el flagelo social de la pobreza que enfrenta un conglomerado social de su población.

La falta de inversión social a nivel gubernamental es considerada también una dimensión real para medir el nivel de pobreza de la población, en tanto que limita de oportunidades de movilidad económica y social a las personas sin importar el límite de edad para salir de la pobreza y vivir con dignidad. Aumentar la inversión en infraestructura tecnológica liderada por la IA, y en la formación e innovación de habilidades a nivel profesional de la fuerza laboral, para lograr más y mejores empleos de calidad, se consideran parte esencial de los retos a superar por parte de los países para alcanzar la justicia social de su población.

### **Precariedad laboral: dimensiones y manifestaciones**

La precariedad laboral es una realidad manifiesta a nivel global, su evolución da cuenta que es un hecho social de larga data, con dimensiones y manifestaciones que caracterizan el deterioro de las condiciones laborales en los mercados de trabajo, profundizando brechas sociales y aumentando los niveles de pobreza de la población.

La introducción de las máquinas y la mecanización de los modos de producción en el marco de la revolución industrial del siglo XVIII, constituyen algunos de los referentes de los cambios en las relaciones de producción y en la transformación de las relaciones de trabajo, que para los obreros al frente de las fábricas no era más que el deterioro y precariedad de las condiciones laborales, con largas jornadas de trabajo, salarios reducidos y sin ningún tipo de protección.

La mundialización de las economías y sus políticas de libre mercado han transformado sistemas enteros de producción y han motivado cambios profundos en la organización del trabajo y el futuro del empleo. Junto con la innovación de las nuevas tecnologías, han revalidado la flexibilidad laboral y con ello la precariedad de las relaciones laborales. Bajo la excusa de las tasas de desempleo, se aprueban normativas para jornadas de trabajo de tiempo parcial, reduciendo los niveles de ingreso de los salarios, prestaciones laborales y cotización a la seguridad social, por realizar la misma o mayor carga de trabajo que el de una jornada laboral completa. Para la fuerza laboral, la flexibilidad laboral que deriva en nuevas formas de contratación, no es otra cosa que la falta de garantía de sus derechos laborales y el instrumento para vivir en la pobreza laboral de forma permanente.

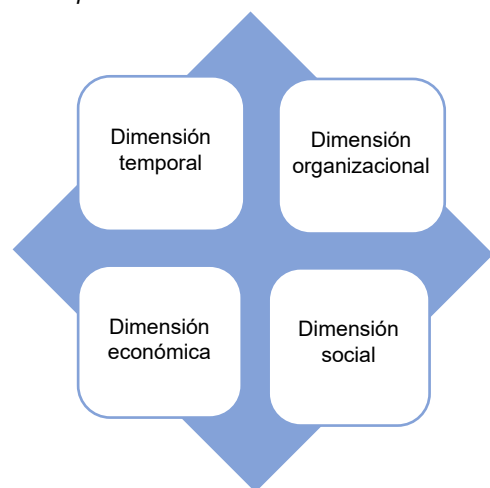
La precariedad es asociada con la falta de seguridad, estabilidad y provisión, también con sinónimos afines de escasez, limitación, carencia y pobreza (Real Academia Española, 2014). En el campo laboral, tiene una connotación con la “relación laboral donde falta la seguridad en el empleo”, donde su representación máxima es el contrato de trabajo, ya sea a tiempo fijo, temporal, a domicilio o por subcontratación (Organización Internacional del Trabajo, 1997).

La precariedad laboral es una categoría económica multidimensional, que describe dimensiones y manifestaciones de carencias y privaciones laborales y sus implicaciones económicas y sociales tanto para la fuerza laboral, como para la productividad de las empresas y el crecimiento económico de las economías de los países. En otras palabras, alude a características antagónicas que describen el significado de un trabajo de calidad y un empleo productivo y un trabajo decente formulados por la OIT.

### **Dimensiones de la precariedad laboral**

Existen múltiples criterios y representaciones para profundizar en el concepto de precariedad laboral y sus efectos en el bienestar y calidad de vida de la fuerza laboral. De acuerdo con Guadarrama et al. (2014), que retoma parte de la propuesta del informe de investigación europea ESOPE (2004), para interiorizar sobre la precariedad laboral en México, distingue cuatro dimensiones objetivas que sistematizan en gran medida la transversalidad del concepto (figura 4).



**Figura 4***Dimensiones objetivas de precariedad laboral*

*Nota.* Elaboración propia con información de Guadarrama et al., (2014).

**Dimensión temporal.** El factor clave en la dimensión temporal es el contrato de trabajo, el cual establece las condiciones contractuales bajo las cuales una persona presta sus servicios a cambio de una remuneración económica, un salario. Un contrato de trabajo con una jornada laboral completa en la economía formal, por tiempo indefinido y con un salario digno, constituye un referente de un empleo de calidad con garantías económicas y sociales para el empleado. Entre las características que describen las fortalezas de este tipo de contrato laboral, pueden señalarse:

- Seguridad en el empleo.
- Estabilidad laboral.
- Garantías sociales.
- Menor incertidumbre de un despido injustificado.
- Derecho a prestaciones sociales.
- Ascensos, promociones e incentivos por antigüedad laboral.

- Cotizar y disponer de seguridad social que involucra atención médica, seguro de desempleo por enfermedad o accidente.
- Cotizar a la seguridad social para el derecho a jubilación por vejez o sobrevivencia.
- Un salario estipulado entre las partes que se deberá respetar y no podrá ser menor al salario mínimo establecido por la normativa nacional.
- Un período de vacaciones anuales de acuerdo con la normativa laboral.
- Garantía y protección de derechos laborales y fundamentales, etc.

En el marco de la flexibilidad laboral, la existencia de un contrato de trabajo *per se*, no garantiza necesariamente la estabilidad laboral y condiciones laborales dignas para los empleados. En este contexto se validan formas de contratos temporales, contratos de tiempo parcial, por un mínimo de horas a la semana, para la realización de una obra en específico o por subcontratación. La reconfiguración del empleo a través de estas nuevas formas de contratación, facilita la discrecionalidad patronal en cuanto a la reducción en el pago de salarios, en la cotización a la seguridad social y en el pago de prestaciones sociales, entre otros. En el caso de la fuerza laboral, la incertidumbre que les genera la temporalidad en el puesto de trabajo, la reducción de sus ingresos y la falta de garantías sociales y laborales, les confirma que la precariedad laboral se traduce también en pobreza laboral, en tanto que el salario que reciben por el trabajo realizado, no les permite la satisfacción de sus necesidades básicas y la realización de un proyecto de vida personal y familiar.

**Dimensión organizacional.** Se considera una de las dimensiones menos abordadas por organismos internacionales para interiorizar en el análisis de la precariedad laboral. La falta de mediciones y de datos estadísticos en la temática se considera una materia pendiente. La dimensión

organizacional lleva implícita la forma en que interactúan los empleados y empleadores dentro de una empresa o unidad organizacional. La estructura organizacional representada a través de un organigrama, refiere de forma gráfica los diferentes departamentos, jerarquías, puestos, funciones y niveles de responsabilidad, como elementos interrelacionados para el logro de un objetivo común en función de la razón de ser de la empresa u organización.

La estructura organizacional constituye la columna vertebral de una empresa y organización. Una estructura clara y bien definida, potenciará fortalezas y oportunidades para el desarrollo de funciones, mejorar la productividad y cumplir con los objetivos establecidos. Por el contrario, una estructura organizacional imprecisa o ambigua, fomentará la confusión en la definición de roles, en la dirección y coordinación de tareas, duplicará la toma de decisiones, y promoverá la falta de claridad en los niveles de responsabilidad; constituyéndose en debilidades y amenazas organizacionales, con un impacto directo en la motivación de los empleados, en el desarrollo de sus funciones y en su estabilidad laboral.

La dimensión organizacional tiene un peso importante en la calidad del empleo. Por su propia naturaleza que involucra todo el deber ser de una empresa u organización, dispone de los factores organizacionales y administrativos para que la experiencia laboral de un empleado se realice en el marco de un empleo de calidad o de un empleo precario.

**Dimensión económica.** Uno de los criterios de medición más utilizados para valorar la precariedad laboral es el ingreso, el cual tiene un impacto directo en las condiciones de vida de los trabajadores y en la satisfacción de sus necesidades y las de su familia. Un ingreso precario condiciona el disfrute de derechos sociales y económicos; en tanto que limita el poder de compra de alimentos, el acceso a la atención médica, a una educación de calidad y a espacios de recreación.

Un empleo con ingresos reducidos y sin garantías sociales que permitan la estabilidad laboral, condiciona el acceso a una vivienda y a otros bienes y servicios que demanden de una seguridad económica para respaldar como sujeto de crédito al trabajador. La precariedad económica excluye al trabajador de participar en la sociedad en igualdad de condiciones con el resto de la población. Limita las oportunidades de movilidad social y de realizar de un proyecto de vida en libertad, que garantice un nivel de vida digno y calidad de vida para el trabajador y su familia.

Un empleo con un ingreso mínimo y diferenciado por horas, por turnos de trabajo, por jornadas parciales o por conglomerados económicos, constituye un instrumento para arraigar en la pobreza a vastos sectores de la población. La discrecionalidad para el pago de prestaciones sociales es una de las características de estas formas de empleo y de contrato laboral en el caso que lo hubiera, que lleva implícito también, la exclusión de la seguridad social y de prestaciones sociales para seguros de desempleo, atención médica y accidentes, y de jubilación por retiro en la vejez. Bajo esas condiciones de precariedad laboral, tener un empleo como única fuente de sustento, es también la privación de derechos fundamentales que no permiten llevar una vida con dignidad.

**Dimensión social.** Desde la perspectiva social, la precariedad laboral se percibe a partir de relaciones laborales inseguras, inciertas e impredecibles. La ausencia de contratos laborales condiciona la estabilidad laboral, la discrecionalidad en el monto del pago del salario y de prestaciones sociales estipuladas en ley, vulnerando derechos laborales que repercuten en la seguridad económica y en la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

La falta de garantías sociales que aseguren los derechos laborales en el lugar de trabajo, permite despidos injustificados, la desigualdad en el ingreso, y la discriminación de grupos socialmente excluidos donde las

mujeres, adultos mayores y jóvenes son los mayormente desprotegidos. La exclusión laboral de estos grupos se profundiza por el sexo, edad, nivel de formación profesional o por el tiempo en desempleo; factores condicionantes que ejercen una mayor presión para poder satisfacer necesidades básicas y acceder a mejores niveles de vida, situación que los lleva a permanecer en una constante de pobreza económica y social a nivel generacional.

La precariedad social del empleo va más allá de las relaciones laborales y de la interacción en la estructura y clima organizacional de la empresa u organización, trasciende con impactos en la salud mental y física de los trabajadores, por el nivel de ansiedad y de estrés que les genera la incertidumbre de la temporalidad de un contrato de trabajo, un salario reducido y/o la falta de garantías sociales que les asegure el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales y laborales. Las oportunidades para la formación profesional y para el desarrollo de habilidades laborales en el marco de las demandas actuales del mercado laboral, se considera un determinante para transformar la situación laboral precaria de millones de trabajadores alrededor del mundo donde los guatemaltecos no son la excepción.

La precariedad laboral tiene un carácter multidimensional, la transversalidad de las cuatro dimensiones; temporal, organizacional, económica y social, permiten una mirada objetiva, de los factores que inciden en la inestabilidad e inseguridad de las relaciones laborales y del impacto en la seguridad económica y en los niveles de vida de la población. Se evidencia también, que la reconfiguración del empleo a partir de las nuevas formas de contratación, condiciona las oportunidades de movilidad social y arraiga en la pobreza a millones de trabajadores y sus familias. El deterioro de los derechos laborales, es, además, una realidad manifiesta en la precariedad laboral, es un instrumento que contribuye para la falta de seguridad y estabilidad laboral.

## **Guatemala: una mirada al empleo y precariedad laboral**

La meta de alcanzar un trabajo decente y un empleo pleno y productivo para las personas económicamente activas sigue siendo uno de los mayores retos a superar en la mayoría de países y Guatemala no es la excepción. Estadísticas de empleo a nivel nacional, permiten una mirada de las características del mercado laboral y del comportamiento de algunas de las variables que inciden en la precariedad laboral en el país, con efectos negativos en el bienestar y calidad de vida de la población.

### **Variables sociodemográficas**

Proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), refieren para el año 2023 un total de 17,203,385 millones de personas en el país; de las cuales el 47.3 % son hombres y el 52.7 % mujeres. Al desagregar la población por grupos de edad, se considera una mayor incidencia de población joven, en tanto que el 59.6 % se concentraba en el rango de edad entre 0-29 años, siendo los hombres quienes lideran el grupo (61.6 %) con relación a las mujeres (57.8 %); seguido por la población en el rango de edad de 30 a 64 años (33.8 %), y los adultos mayores de 65 años o más (6.5 %) (Instituto Nacional de Estadística, 2023).

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2023 del INE, refiere un 56 % de pobreza total a nivel nacional, con una incidencia mayor en el área rural de 66.4 % frente a un 46.7 % que refiere el área urbana. Al comparar los datos con el año 2014, se presentan variaciones al alza en el área urbana (42.1 % en 2014) y a la baja (76.1 % en 2014) en el área rural (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2014, pág. 12). En el caso de la pobreza extrema se señala un 16.2 % a nivel nacional, siendo las personas del área rural (24.4 %) quienes presentan un porcentaje mayor con relación al área urbana (8.8 %).

El Índice de Desarrollo Humano permite medir el nivel de desarrollo de un país, a través de variables de salud, educación e ingresos. De acuerdo con los resultados del Informe sobre Desarrollo Humano Global 2023/2024 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la medición más reciente en 2022, refiere a Guatemala con un IDH de 0.629 (el promedio más cercano a 1 se considera desarrollado), ubicándolo entre países con un desarrollo humano medio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024).

Variables económicas

Guatemala con una población mayor a 17 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto (PIB) real de Q 611,405.1 millones (2024), y proyectado para el año 2025 en Q 640,612.7 millones bajo un escenario alto (Banco de Guatemala, 2024), es considerado el país con la economía más grande de la región Centroamericana, tanto por el tamaño de su población como por su economía. No obstante, a pesar de ser líder en la región, presenta desafíos importantes para reducir las brechas sociales que mantienen a su población bajo el flagelo social de la pobreza, la desigualdad y bajo condiciones de empleo precarios.

La línea de pobreza es un indicador de las limitaciones que más de la mitad de la población total guatemalteca tiene para el acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas. El coste de los alimentos aumenta a un ritmo acelerado, y los salarios no guardan una relación recíproca con el proceso inflacionario. El salario mínimo es establecido por circunscripciones económicas haciendo diferenciaciones entre área urbana y rural, así como por sector agrícola, no agrícola y de exportación y maquilas, promoviendo la desigualdad en el ingreso y las condiciones de vida precarias para la fuerza laboral. Para el año 2025, los montos del salario mínimo establecidos son los siguientes:

Figura 5  
Guatemala: montos de salario mínimo 2025

Actividad económica	Circunscripción	Salario mínimo total
Agrícola	CE1	Q. 3,843.55
No agrícola	CE1	Q. 3,973.05
Exportadora y maquilas	CE1	Q. 3,528.59
Agrícola	CE2	Q. 3,686.86
No agrícola	CE2	Q. 3,800.60
Exportadora y maquilas	CE2	Q. 3,347.21

Nota: Elaboración propia con información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, año 2025. (CE1: corresponde al departamento de Guatemala; y CE2: corresponde a todos los departamentos del país, exceptuando al departamento de Guatemala).

La evolución del salario mínimo no refleja un aumento significativo que permita mejorar el nivel de vida de la población. Aunque la metodología para su valoración haya cambiado en función de circunscripciones económicas y divididas por área urbana y rural; los montos no reflejan un equilibrio con el costo de vida y con las aspiraciones de progreso y desarrollo económico y social de la población.

El costo de la Canasta Básica Alimentaria Urbana (CBAU) y la Canasta Básica Alimentaria Rural (CBAR), aunque también hayan cambiado de metodología y criterios para su medición, para el mes de enero de 2025, reflejaba un precio per cápita para su adquisición de Q. 905.63 y Q. 699.17 respectivamente. No obstante, si se aplica a una familia con un promedio de cinco personas para el consumo, la situación de privación y carencia es alta. Por otra parte, en 2015, los montos establecidos para todo el territorio nacional se ubicaron en Q. 2,644.40 para el sector agrícola y no agrícola y en Q 2,450.95 para el sector de exportación y maquilas, lo que evidencia la desigualdad en el ingreso si se compara con el ingreso que generan diariamente las personas con mayor riqueza económica en el mundo.

Variables de empleo y precariedad laboral

A nivel internacional no existe un índice de precariedad laboral definido por organismos internacionales para evaluar el avance o retroceso de los países en materia de calidad de empleo y precariedad laboral. Sin embargo, se han establecido parámetros en base a la definición de un Trabajo Decente realizado por la OIT, para dar seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y específicamente al Objetivo número 8, relacionados con la calidad de empleo como condicionante para el desarrollo y progreso social de la población a nivel global.

A nivel de país, la carencia de un instrumento estadístico específico para medir la precariedad laboral, es también una realidad. Sin embargo, en el marco de las dimensiones estudiadas de precariedad laboral en el presente estudio, y de la definición de un empleo de calidad que refiere el concepto de Trabajo Decente, se considera importante evaluar algunas de las variables de empleo correlacionadas con las dimensiones temporal, económica y social, disponibles en la estadística nacional.

Resultados de la ENCOVI 2023, resaltan que la Población Económicamente Activa (PEA), que comprende a las personas de 15 años o más en edad de trabajar, es de 6.7 millones de personas a nivel nacional, con porcentajes de participación por edad y dominio de estudio, tal y como se observa en la figura 6.

Figura 6  
Población Económicamente Activa, desagregada por edad y dominio de estudio

Área	Personas entre 15-24 años (%)	Personas mayores a 24 años (%)
Urbano metropolitano	20.4 %	79.6 %
Resto urbano	22.5 %	77.5 %
Rural Nacional	25.5 %	74.5 %

Nota: Elaboración propia con información de ENCOVI 2023, del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

Se puede observar de acuerdo con la figura número seis, que las personas en el rango de edad mayor a 24 años son las que lideran la PEA en las tres áreas de dominio estudiadas: urbano metropolitano, resto urbano y rural nacional. No obstante, las diferencias se reducen en el área rural nacional donde el 25.5 % de la población entre 15 a 24 años de edad participa con un mayor porcentaje con relación a las otras áreas de dominio estudiadas.

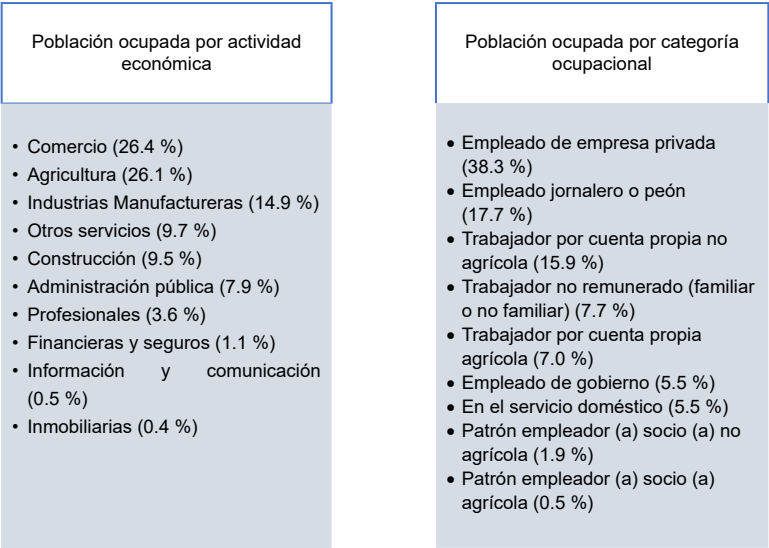
Del total de la PEA, 6.6 millones de personas se encontraban en la categoría de población ocupada (PO), es decir que en el momento de realizar la ENCOVI en 2023, se encontraban realizando una actividad económica a cambio de recibir un salario, remuneración económica o remuneración en especie (Instituto Nacional de Estadística, 2024, pág. 24).

Al desagregar la PO por grupos de edad, es la población de 24 años o más, la que lidera el porcentaje de participación con un 77.2 %, seguido por el grupo entre 15 a 24 años que registra un menor porcentaje de participación, con un 22.8 %. Se destaca, además, el predominio de los hombres como PO a nivel nacional (urbano metropolitano 12.4 %, resto urbano 22.5 % y rural nacional 28.9 %), frente a los porcentajes de participación que registran las mujeres (urbano metropolitano 9.5 %, resto urbano 14.3 % y rural

nacional 12.5 %). Las desigualdades en la participación de las mujeres en el mercado laboral, es una realidad que no escapa a un país en particular. Esta situación reduce sus oportunidades de crecimiento económico y desarrollo social, incidiendo negativamente en sus niveles de participación y toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, así como en su bienestar y calidad de vida.

Con respecto a las actividades económicas y categorías ocupacionales con mayor prevalencia en la PO a nivel nacional, pueden observarse las siguientes:

**Figura 7**  
*Población ocupada por actividad económica y por categoría ocupacional, ENCOVI 2023*



*Nota:* Elaboración propia con información de ENCOVI 2023, del Instituto Nacional de Estadística INE, Guatemala.

De acuerdo con la figura 7, las actividades de comercio y agricultura son las que concentran la mayor cantidad de la fuerza laboral a nivel nacional con el 52.5 %; seguido por la industria manufacturera con casi un 15 %. Por otra parte, el auge del desarrollo inmobiliario en el país durante los últimos años, es también una actividad importante que crece con rapidez en cuanto a la captación de la fuerza laboral, mostrando un 10 % del total de la población. No obstante, son sectores que por su propia naturaleza no necesariamente representan un nivel de salario alto para todos los puestos de trabajo, con excepción de los que presentan un nivel profesional especializado y se desarrollan en puestos de dirección y gerenciales.

Con relación a la población ocupada por categoría ocupacional, se puede observar de acuerdo con la figura 7, que las categorías de empleado de empresa privada, seguido por jornalero o peón, y trabajador por cuenta propia no agrícola, son las que concentran de forma conjunta el mayor porcentaje (71.9 %) del total de las categorías ocupacionales señaladas, las cuales guardan concordancia con las principales categorías ocupacionales reportadas en 2014 que reportaban un 66.3 % de participación en el mercado laboral respectivamente (empleado privado 35.6 %, trabajadores por cuenta propia no agrícola 18. 9 % y jornalero o peón 11.8 %) (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2014).

**Dimensión temporal**

La situación del mercado laboral en Guatemala se caracteriza por el alto porcentaje de la población ocupada en la economía informal, con un porcentaje del 70.3 % a nivel nacional, considerándose uno de los principales determinantes de la pobreza que enfrenta más de la mitad de la población en el país, y uno de los principales retos a superar.

El área rural nacional es donde se concentra el mayor porcentaje de la fuerza laboral trabajando en la informalidad (89.9 % hombres y 80.1 % mujeres), seguido por el resto urbano, que presenta también porcentajes sumamente altos (76.0 % hombres y 66.0 % mujeres). La precariedad en el ingreso y la falta de prestaciones sociales y de acceso a la seguridad social, constituyen parte de las características de laborar en la economía informal, no obstante, para millones de personas, es el único medio que les permite la satisfacción de sus necesidades y las de su familia.

Con relación a la situación de desempleo en el país, los datos refieren una tasa de desempleo a nivel nacional del 1.7 %, donde las mujeres registran una mayor prevalencia (3.0 %) en comparación con los hombres (1.0 %). Al desagregar los porcentajes por rangos de edad, el grupo entre 15 a 24 años es el que refiere una mayor proporción de desempleo en el país, con una tasa del 3.7 %, frente al 1.1 % que presenta el rango de 25 años y más. Por otra parte, se estima que, a nivel nacional, del total de los jóvenes entre 15 a 24 años de edad, un 29.3 % no estudian, ni trabajan, ni tienen un empleo como parte de su actividad principal, siendo las mujeres las que registran el mayor porcentaje en esta situación (46.3 %) con relación a los hombres (10.2 %).

El subempleo visible es una categoría importante para evaluar la precariedad del mercado laboral. Está representada por la cantidad de la PEA que son subempleadas, es decir que su jornada de trabajo es menor a la jornada laboral de ocho horas diarias de acuerdo con la normativa laboral del país. En 2023, la tasa de subempleo visible era de 11.9 % a nivel nacional, que, desagregada por sexo, refiere una tasa mayor en el caso de las mujeres (14.0 %) con relación a la tasa que representa a los hombres (10.7 %). Por grupos de edad, los más afectados son los mayores de 24 años (12.6 %), seguidos muy de cerca por el grupo entre 15 a 24 años de edad (10.5 %).

Las actividades económicas que concentran la mayor cantidad de la fuerza laboral en el país, presentan también jornadas laborales reducidas: comercio 12.7 %, agricultura 11.4 %, industria manufacturera 11.3 %, y construcción 10.6 %; lo cual es un referente de la precariedad laboral y del tipo del empleo que pueden ofrecer a los empleados, si se toma en cuenta que con jornadas parciales, se reduce el nivel de ingreso, las prestaciones sociales y los niveles de cotización a la seguridad social en detrimento de la jubilación.

El INE define como población asalariada a “aquellas personas que forman parte de la población ocupada (PO) que reciben un ingreso mensual” (Instituto Nacional de Estadística, 2024, pág. 27). Para el año 2023, el porcentaje de la población ocupada que refirió recibir un ingreso mensual fue de 67.1 % a nivel nacional, reflejando un porcentaje mayor en el caso de los hombres (71.2 %) con relación a las mujeres (59.8 %).

Con respecto al tipo de relación contractual que prevalece en la relación laboral entre empleados y empleador, la ENCOVI 2023 refiere que del total de la población ocupada que recibe un salario mensual, ocho de cada diez trabajadores tienen un contrato de trabajo por tiempo indefinido, situación que contribuye con su estabilidad laboral, con el acceso a beneficios de la seguridad social, y con menor incertidumbre de un despido inminente. No obstante, dos de cada diez trabajadores refirieron tener un contrato de trabajo temporal, lo cual les puede predisponer a un estado de inseguridad y desmotivación para realizar su trabajo, con efectos negativos en el clima organizacional y en la productividad de la empresa u organización.

**Dimensión económica**

Uno de los criterios de medición más utilizados para evaluar la calidad o precariedad del empleo, es el nivel de ingresos. Un trabajo decente es sinónimo de un salario digno que permita la satisfacción de las necesidades y promueva el desarrollo económico y social del trabajador y su familia. Los datos de la ENCOVI 2023 refieren en la variable de ingreso laboral mensual un promedio de Q 2,409.0 quetzales, con una diferencia sustantiva entre ambos sexos. En el caso de los hombres, el promedio de ingreso mensual laboral se registró en Q 2,656.3 quetzales, mientras que en el caso de las mujeres se redujo a Q 1,957.8 quetzales, constituyéndose en un claro ejemplo de las desigualdades de género y que en materia de ingresos se hace más notorio.

Al evaluar el promedio del ingreso laboral mensual por rangos de edad, el grupo de jóvenes de 15 a 24 años de edad es el más afectado con la reducción del ingreso, el cual refiere un promedio mensual de Q 1,895.5 quetzales. Con relación al grupo de edad mayor de 24 años, el promedio del ingreso mensual se ubicó en Q 2,550.1 quetzales. Las diferencias de ingreso en ambos grupos, refleja la vulnerabilidad y pobreza laboral de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, que al igual que las mujeres representan un sector de la población mayormente afectada con la pobreza laboral a partir de las dimensiones y variables estudiadas.

Al comparar el promedio de ingreso mensual laboral entre el sector formal y el sector informal, se reafirma la precariedad laboral con la que conviven siete de cada diez guatemaltecos que realizan actividades laborales en la economía informal. El área urbano metropolitana es el que registra los promedios más altos en ambos sectores económicos, no obstante, con diferencias alarmantes en el caso de las mujeres que llegan a superar en casi un 300 % el nivel de ingresos cuando su participación laboral se enfoca en el sector formal. Los promedios mensuales laborales refieren para el sector

formal de Q 4,512.4 quetzales para los hombres y Q 4,232.9 quetzales para las mujeres; y en el caso del sector informal, los promedios se ubicaron en Q 2,778.4 quetzales para los hombres y en Q 1,496.2 quetzales para las mujeres, mostrando nuevamente una desigualdad en el nivel de ingreso para las mujeres en ambos sectores, con relación al nivel de ingreso que muestran los hombres.

**Dimensión social**

El respeto y garantía de los derechos fundamentales y laborales en el lugar de trabajo constituye un referente importante para medir la calidad de empleo y las garantías sociales de protección que brindan al trabajador una mayor estabilidad y seguridad laboral. En el caso de Guatemala, los datos de la ENCOVI 2023 resaltan la vulneración de una serie de derechos fundamentales y laborales. Se destacan con un mayor nivel de recurrencia: el no estar afiliado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), no haber recibido prestaciones laborales y trabajar más horas de la jornada acordada. Con menor recurrencia, pero igualmente importante; se menciona la vulneración de derechos en función de; recibir maltrato en el trabajo, sentirse discriminado (a) por su sexo, por el pueblo al que pertenece, por su religión o por su orientación sexual, así como por el derecho a afiliarse a un sindicato o por pertenecer a uno de ellos, entre otros.

La privación del pago de prestaciones sociales como parte del ingreso laboral, es considerado también un referente de la precariedad laboral. En 2022, del total de la población asalariada, siete de cada diez trabajadores no recibieron prestaciones referentes al pago del Bono 14 y al Aguinaldo, prestaciones sociales de cumplimiento obligatorio, que deben hacerse efectivos en el mes de julio y diciembre de cada año de acuerdo con la normativa laboral del país.



## Conclusiones

La precariedad laboral forma parte de la evolución histórica de los mercados de trabajo y de las transformaciones económicas y sociales de las sociedades, perpetuándose de diferentes formas en tanto se lo permita el sistema y estructura político, económico y social que regulan las relaciones laborales del país que se trate.

A nivel de país, el análisis de las dimensiones y manifestaciones de la precariedad laboral, suscitan reflexiones en cuanto a los desafíos que se enfrentan para reducir los niveles de pobreza, desigualdad social y condiciones de empleo precario que enfrenta la mayoría de la población. El 70 % del empleo que se genera en el país se concentra en el sector informal, en condiciones laborales inseguras, inciertas e impredecibles en cuanto a la seguridad en el ingreso, la estabilidad laboral, el acceso a la seguridad social y a las posibilidades reales de movilidad social que permitan a los trabajadores y a sus familias transformar sus condiciones de vida para lograr su desarrollo económico y social.

La precariedad laboral es multidimensional, su abordaje demanda de un enfoque holístico y de un trabajo conjunto entre los diferentes grupos de interés (gobierno, empresarios, trabajadores, academia), para la implementación de políticas públicas y estrategias integrales que permitan el logro de objetivos específicos de cara a los desafíos que plantea el futuro del empleo y la inteligencia artificial para la fuerza laboral.

La reciprocidad de la formación profesional especializada en inteligencia artificial y la acreditación de habilidades necesarias para hacer frente a los cambios actuales que plantea el mercado laboral, constituirá una ventaja comparativa para la fuerza laboral a nivel nacional frente a sus pares de la región Centroamericana.

El mercado laboral convive con una serie de cambios e incertidumbre derivados de la reconfiguración económica y social a nivel mundial, salir victoriosos como fuerza laboral, dependerá de la actitud y compromisos con que se asuman dichos retos, y, sobre todo, de las oportunidades disponibles para las grandes mayorías, en un contexto económico totalmente inhumano y desigual.

## Bibliografía

- Banco de Guatemala. (2024). Cuadros estadísticos resumidos. Guatemala. <https://banguat.gob.gt/page/cuadros-estadisticos-resumidos>
- Banco Mundial. (2023). Grupos de ingresos del Banco Mundial. [https://ourworldindata-org.translate.google.com/grapher/world-bank-income-groups?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=sge#:~:text=Low%2Dincome%20countries%20are%20those,%4%2C516%20and%20\\$14%2C005%20in%202023.](https://ourworldindata-org.translate.google.com/grapher/world-bank-income-groups?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge#:~:text=Low%2Dincome%20countries%20are%20those,%4%2C516%20and%20$14%2C005%20in%202023.)
- Banco Mundial. (2024). Informe sobre la pobreza, la prosperidad y el planeta 2024: Caminos para salir de la policrisis, Banco Mundial, © Washington, DC. Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25335>
- Banco Mundial. (2024). Informe sobre la pobreza, la prosperidad y el planeta 2024: Vías para salir de las múltiples crisis. (En inglés). <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>
- Centro para la Cuarta Revolución Industrial. (6 de enero de 2025). Principales historias de tecnología del Foro Económico Mundial de 2024. <https://es.weforum.org:https://es.weforum.org/stories/2025/01/las-principales-historias-de-tecnologia-de-2024>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2 de abril de 2025). Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina: Una herramienta adicional para entender mejor la pobreza a nivel regional. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-04/ipm-2025-04-02\\_1.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-04/ipm-2025-04-02_1.pdf)

Contra Corriente. (25 de noviembre de 2024). Madrid, un paraíso fiscal para los millonarios de Centroamérica. <https://contracorriente.red/2024/11/25/madrid-un-paraiso-fiscal-para-los-millonarios-de-centroamerica/>

El Universal. (31 de mayo de 2024). La IA en el imaginario de la tecnopolítica. México. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/octavio-islas/la-ia-en-el-imaginario-de-la-tecnopolitica/>

Forbes. (01 de abril de 2025). Esta es la 39a lista Forbes anual de multimillonarios: más de 3,000 poseen un patrimonio de 16bdd. México: Editado por Chase Peterson-Withorn. <https://forbes.com.mx/esta-es-la-39a-lista-forbes-anual-de-multimillonarios-mas-de-3000-poseen-un-patrimonio-de-16-bdd/>

Forbes. (02 de abril de 2025). Estas son las 10 personas más ricas de Latinoamérica en 2025. México. <https://forbes.com.mx/estas-son-las-10-personas-mas-ricas-de-latinoamerica-en-2025/>

Forbes Centroamérica. (24 de junio de 2020). Forbes: Ellos son los millonarios de Centroamérica y República Dominicana. <https://forbescentroamerica.com/2020/06/24/forbes-ellos-son-los-millonarios-de-centroamerica-y-republica-dominicana>

Foro Económico Mundial. (16 de enero de 2016). Las 10 habilidades que necesitas para prosperar en la Cuarta Revolución Industrial. <https://>

[www.weforum.org/stories/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution/](https://www.weforum.org/stories/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution/)

Foro Económico Mundial. (8 de enero de 2025). Comunicado de prensa: Informe sobre el futuro del empleo 2025: habrá 78 millones de nuevas oportunidades laborales de aquí a 2030, pero es necesario mejorar urgentemente las capacidades para preparar a los trabajadores. Ginebra, Suiza. [https://reports.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2025\\_Press\\_Release\\_ES.pdf](https://reports.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2025_Press_Release_ES.pdf)

Foro Económico Mundial. (31 de enero de 2025). Empleos y el futuro del trabajo. Informe sobre el Futuro del Empleo 2025: Los empleos del futuro y las habilidades necesarias para conseguirlos. <https://es.weforum.org/stories/2025/01/informe-sobre-el-futuro-del-empleo-2025-los-empleos-del-futuro-y-las-habilidades-necesarias-para-conseguirlos/>

Fortinet Training Institute. (20 de junio de 2024). Informe de investigación global sobre la brecha de habilidades en ciberseguridad de 2024.

France24.com. (10 de febrero de 2025). “Es una revolución en la que Francia participa con claras ventajas”: Macron en la cumbre de la IA. Europa. <https://www.france24.com/es/europa/20250210-es-una-revoluci%C3%B3n-en-la-que-francia-participa-con-claras-ventajas-macron-en-la-cumbre-de-la-ia>

France24.com. (11 de febrero de 2025). Cumbre de IA: Vance reprocha “excesiva regulación”; la UE impulsa inversión para liderar el sector. Europa. <https://www.france24.com/es/europa/20250211-cumbre-de-ia-vance-reprocha-excesiva-regulaci%C3%B3n-la-ue-impulsa-inversi%C3%B3n-para-liderar-el-sector>

Instituto Nacional de Estadística. (2023). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística. (08 de agosto 2024). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Guatemala. <https://www.ine.gob.gt/sistema/loads/2024/10/08/20241008134527DG406HPyK1noFGisuuEp7dgBn6AfNrJe.pdf>

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (10 de octubre 2014). Encuesta nacional de empleo e ingresos 1-2014. Guatemala. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/11/19/xdyDvYEZzl7YZp9EbPc5Ox2BEaf67h8.pdf>

Ministère de L'europe Et Des Affaires Étrangères. (s.f.). Cumbre de Acción sobre Inteligencia Artificial (10 y 11 de febrero de 2025). Francia. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-digital/eventos/article/cumbre-de-accion-sobre-inteligencia-artificial-10-11-02-25>

OPHI y PNUD. (3 de abril de 2024). Índice Global de Pobreza Multidimensional 2024: Pobreza en situaciones de conflicto. OPHI (Iniciativa de Oxford sobre Pobreza y Desarrollo Humano) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). <https://ophi.org.uk/global-mpi/2024>

Organización Internacional del Trabajo. (1997). Definición empleo precario. <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3373>

Organización Internacional del Trabajo. (2006). Informe V (1) La relación de trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.a reunión. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2025). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, Tendencias 2025. Informe de Referencia OIT, Resumen ejecutivo. Ginebra, Suiza: ilo.org. [https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-01/WESO25\\_Trends\\_ExecSum\\_ES.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-01/WESO25_Trends_ExecSum_ES.pdf)

Oxfam Internacional. (2025). El saqueo continúa: Pobreza y desigualdad extrema, la herencia del colonialismo. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2025-01/Spanish%20-%20Davos%20Full%20Report%202025\\_0.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2025-01/Spanish%20-%20Davos%20Full%20Report%202025_0.pdf)

Oxfam Internacional. (6 de marzo de 2025). oxfam.org. <https://www.oxfam.org/es/letters-and-statements/la-riqueza-de-los-milmillonarios-se-incremento-en-dos-billones-de-dolares-en#:~:text=Letters%20and%20Statements-,La%20riqueza%20de%20los%20milmillonarios%20se%20increment%C3%B3%20en%20dos%20billones,apenas%2>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). Presentación local del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Guatemala. <https://www.undp.org/es/guatemala/noticias/presentación-local-del-informe-global-sobre-desarrollo-humano-2023/2024>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). 1.100 millones de personas viven en situación de pobreza multidimensional y, de estas, casi 500 millones se encuentran en contextos de conflicto. <https://www.undp.org/es/comunicados-de-prensa/1100-millones-de-personas-viven-en-situacion-de-pobreza-multidimensional>

Real Academia Española. (2014). Precariedad. (23.<sup>a</sup> edición (2014)). <https://dle.rae.es/precariedad#antonimosTufphju>

Reyes, H. (2018). Recursos Humanos y Competencias Laborales en el Marco de la Cuarta Revolución Industrial. Revista Economía No. 218, octubre-noviembre. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES, USAC.

VEJAR, D. (2014). La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista: Una contribución al debate desde América Latina. Trabajo y Sociedad, 147-168. <https://www.redalyc.org/pdf/3873/387334695008.pdf>

World Economic Forum. (2025). Informe sobre el futuro del empleo 2025. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial. <https://www.weforum.org/reports/the-future>

## **Empleo, Salarios y Pobreza, un Triángulo que Fortalece el Subdesarrollo Nacional**

*Dr. Edgar A. Marroquín López\**

### **Introducción**

Las dificultades relacionadas con el empleo, los salarios y pobreza son parte integrante del gran abanico de problemas económicos y sociales que aquejan a la sociedad guatemalteca. Existe también un entrelazamiento causal entre estas variables, aunque, las tres están supeditadas y condicionadas por el sistema dominante y por el modelo económico imperante en el país.

Los salarios no son un problema social, si estos se encuentran en condiciones justas, equitativas y garantes del bienestar de los trabajadores y sus familias. Lo mismo sucede con el empleo, que no entra en las dimensiones problemáticas sociales si estos se caracterizan por proporcionar a los trabajadores las condiciones necesarias mínimas para el buen desempeño de sus tareas y remuneraciones adecuadas, justas y acorde a las capacidades, productividad y esfuerzo de los trabajadores. Agregando el respeto a los derechos laborales, la procura de la seguridad social y la no discriminación de género, el trabajo entra en el sendero del empleo digno, categoría que aún no se generaliza en el mercado laboral guatemalteco, siendo, al contrario, una excepción aún muy marcada.

Si bien la pobreza es resultado de una gran variedad de fenómenos de índole económica, social y política; los bajos salarios, el desempleo, subempleo y el alto grado de trabajo informal, ejercen fuerte influencia en las

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

condiciones de pobreza y extrema pobreza de la población en general y, de manera especial, en la población trabajadora por su función multiplicadora en la provisión del sustento diario de sus familias.

El estudio hace énfasis en las condiciones salariales del mercado laboral del país, enfocándose en los diferentes sectores productivos de la economía, con atención especial en los cinco sectores donde se concentra la mayor parte de la población ocupada, la que, a la vez, percibe los menores ingresos o salarios.

Los principales objetivos de esta investigación son determinar cómo los bajos salarios, el desempleo, subempleo y empleo informal inciden en los diferentes grados de pobreza de la población; así también, explicar cómo la interrelación e interdependencia entre todas estas variables inciden en el problema del desarrollo económico del país.

Se examina, también, el comportamiento entre los salarios nominales y reales, cuya diferenciación y análisis se aplica a los salarios mínimos y a los salarios o ingresos promedio mensuales. Vale mencionar que, para efectos de este trabajo, las variables salarios e ingresos se interpretan de la misma forma.

La hipótesis de trabajo que sirve de guía metodológica para esta investigación se plantea en el sentido que existe una situación precaria en los salarios de los trabajadores de los principales sectores productivos del país, situación que, junto a los altos grados de desempleo, subempleo y trabajo informal, son causantes de pobreza y determinantes del subdesarrollo económico de Guatemala.

## **Historia Reciente de los Salarios**

En términos generales, la historia salarial del país es una sucesión de períodos anuales de bajos salarios reales. Si bien existen y han existido casos aislados y excepcionales a esta afirmación, el sector laboral asalariado del país ha enfrentado con resiliencia esta situación, la cual, desde su mismo origen, se identifica con la institucionalización del salario como vínculo retributivo formal en la relaciones laborales, contractuales y no contractuales, entre patronos y trabajadores.

Si bien históricamente la explotación de la fuerza de trabajo es concomitante con el uso del salario en el proceso de trabajo, en los tiempos recientes esta explotación viene adquiriendo otras expresiones de diverso orden como, por ejemplo: el no cumplimiento de las leyes laborales relacionadas con los salarios mínimos, con las prestaciones laborales y de seguridad social, con el tiempo de las jornadas, entre otros. Además de esta situación, el factor que con mayor profundidad viene depreciando constantemente los salarios, es la inflación (aproximadamente desde la segunda mitad del siglo XX); que si bien sus manifestaciones y orígenes orgánicos son monetarios, en la realidad, y con mayor énfasis en las cinco últimas décadas, sus fuentes son variadas tales como la especulación, la inflación de oferta o importada, las actividades monopólicas y oligopólicas, la colusión de precios y de mercados, el acaparamiento, el oportunismo, entre otros.

Puede entonces afirmarse que los salarios evolucionan en dirección opuesta al ritmo inflacionario; es decir, mientras que la inflación aumenta, los primeros disminuyen en términos constantes o reales.

La inflación también hace otra simbiosis negativa con los salarios, la cual se manifiesta en el efecto que tiene en el incremento de los precios

de los bienes y servicios en general y, en lo particular, en los productos de la canasta básica alimentaria y ampliada. El efecto de este fenómeno es la reducción del poder adquisitivo del trabajador, o sea, la depreciación de su salario. Aunque, en términos generales, la manifestación generalizada de la inflación es el aumento general de los precios y, por lo tanto, la depreciación de la moneda de un país, en un período determinado de tiempo.

Con el preámbulo anterior, y de acuerdo con Marroquín (2024) se estima que del año 2013 al 2023 los tres tipos de salarios mínimos se han depreciado en un porcentaje aproximado de 26.3 %, significando esto una pérdida equivalente en el poder adquisitivo de los salarios mínimos y de los salarios en general, dando como resultado que para el año 2023 un quetzal (Q 1.00) de salario nominal realmente equivale a un valor real de Q 0.737 centavos (aunque con la metodología estadística clásica de cálculo del poder adquisitivo de la moneda, el poder adquisitivo sería de Q 0.79, resultado de aplicar la fórmula  $1/1.263$ ).

En la última década tres decisiones gubernamentales han afectado el tema laboral- salarial, relacionados uno con la jornada de contratación, otro con la diferenciación salarial por circunscripciones económicas, y, el tercero, relacionado con el porcentaje de incremento al salario mínimo.

El 15 de diciembre de 2023 se publica el Acuerdo Gubernativo 307-2023, que fija por primera vez salarios mínimos por circunscripción económica, distinguiendo dos divisiones territoriales para cada una de las tres actividades laborales reguladas, siendo estas, por un lado, la circunscripción económica uno “CE1” correspondiente al departamento de Guatemala, mientras que la CE2 abarca el resto de departamentos del país. El resultado inmediato de esta diferenciación fue que los salarios mínimos para los departamentos de la CE-2 fueron menores a los de la CE-1, en un promedio de -Q 85.26.

No obstante que a través de las últimas décadas se han observado ligeros incrementos nominales a los salarios mínimos, en el último período de once años (2013 – 2024) los salarios mínimos observaron un incremento promedio de 4.32 %, aunque en el lapso de 2018 al 2021 se observó inmovilidad y hasta retroceso en los salarios de determinadas actividades y en ciertos años.

Con la tendencia anterior y marcando un hito en los tradicionales incrementos fijados, cumpliendo con sus obligaciones constitucionales y convenios internacionales de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) relacionados con los salarios, a finales del mes de diciembre de 2024 en el Acuerdo Gubernativo 264-2024 el gobierno de Bernardo Arévalo establece un incremento de 10.0 % al salario mínimo de las actividades Agrícolas y No Agrícolas de las circunscripciones CE1 y CE2, mientras que para la actividad Exportadora y de Maquila se fija un incremento de 6.0 % en estas dos circunscripciones.

La Tabla 1 registra los aumentos a los salarios mínimos durante el período 2013- 2025, incluyendo el último incremento para el año 2025.

Tabla 1  
Aumentos anuales a los salarios mínimos, Período 2014-2025  
Cifras en quetzales

Año	Actividades Agrícolas						Actividades No agrícolas						Actividad Exportadora y de Maquila					
	Aumento CE1			Aumento CE 2			Aumento CE1			Aumento CE2			Aumento CE1			Aumento CE2		
	Salario nominal	Valor	%	Salario nominal	Valor	%	Salario nominal	Valor	%	Salario nominal	Valor	%	Salario nominal	Valor	%	Salario nominal	Valor	%
2013	2,171.8						2,171.8						1,996.3					
2014	2,280.3	108.6	5.0	108.6	5.0		2,280.3	108.6	5.0	108.6	5.0		2,096.1	99.8	5.0	99.8	5.0	
2015	2,394.4	114.1	5.0	114.1	5.0		2,394.4	114.1	5.0	114.1	5.0		2,201.0	104.9	5.0	104.9	5.0	
2016	2,497.0	102.6	4.3	102.6	4.3		2,497.4	103.0	4.3	103.0	4.3		2,284.2	83.2	3.8	83.2	3.8	
2017	2,643.2	146.2	5.9	146.2	5.9		2,825.1	327.7	13.1	327.7	13.1		2,417.5	133.4	5.8	133.4	5.8	
2018	2,742.4	99.2	3.8	99.2	3.8		2,742.4	-82.7	-2.9	-82.7	-2.9		2,508.2	90.6	3.7	90.6	3.7	
2019	2,742.4	0.0	0.0	0.0	0.0		2,742.4	0.0	0.0	0.0	0.0		2,508.2	0.0	0.0	0.0	0.0	
2021	2,742.4	0.0	0.0	0.0	0.0		2,825.1	82.7	3.0	82.7	3.0		2,581.8	73.6	2.9	73.6	2.9	
2022	2,872.6	130.2	4.7	130.2	4.7		2,959.2	134.1	4.7	134.1	4.7		2,704.4	122.6	4.7	122.6	4.7	
2023 <sub>1/</sub>	3,073.6	201.1	7.0	201.1	7.0		3,166.4	207.1	7.0	207.1	7.0		2,893.5	189.2	7.0	189.2	7.0	
2023 <sub>2/</sub>	2,987.5			115.0	4.0		3,077.6			118.3	4.0		2,812.6			108.3	4.0	
2024 <sub>1/</sub>	3,286.9	183.3	6.3				3,384.6	218.2	7.1				3,093.0	199.5	7.1			
2024 <sub>2/</sub>	3,124.4			136.9	4.6		3,227.8			150.3	4.9		2,921.9			109.3	3.9	
Acumulado 2013-2024:		1,095.1			1,153.7			1,212.8			1,263.2			1,096.8			1,114.8	
Promedio 2013-2024:			4.2		4.0				4.6		4.4				4.5		4.2	
2025 <sub>1/</sub>	3,593.6	326.7	10.0				3,723.1	338.5	10.0				3,278.6	185.6	6.0			
2025 <sub>2/</sub>	3,436.9			312.4	10.0		3,550.6			322.8	10.0		3,097.2			175.3	6.0	

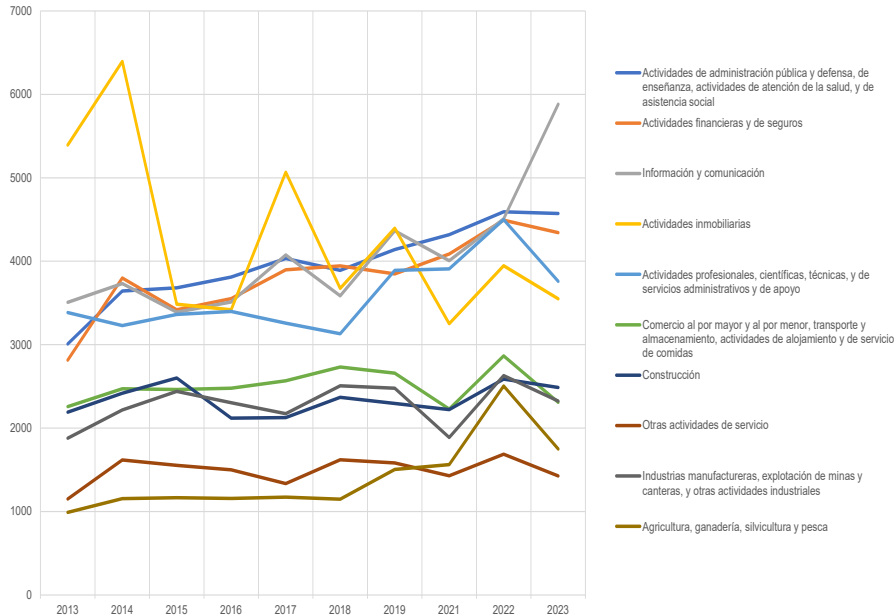
Nota: 1/ = CE-1; 2/ = CE-2. Elaborado con datos de los acuerdos gubernativos que contienen los salarios mínimos para cada año.

Como era de esperarse, los incrementos anteriores hirieron susceptibilidades del sector empresarial y de otros sectores económicos, periodísticos y hasta académicos que tradicional, sistemática e históricamente se han opuesto a ajustes salariales acordes al incremento del costo de vida y empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población en general y trabajadora en particular. Las inconformidades del sector privado se dieron entorno a los clásicos argumentos siempre manifestados al respecto, destacando las relacionadas con el aumento de sus costos, merma en la competitividad y los efectos inflacionarios del incremento salarial nominal. Al respecto, en el desarrollo ulterior de la temática de este documento se dedicará espacio especial al análisis y crítica de los argumentos empresariales indicados.

De acuerdo a la última información disponible, hasta el año 2023, y dentro de un lapso de 11 años, cinco sectores productivos, 50 % de los sectores de la economía nacional, han obtenido, en promedio del período, salarios nominales mensuales (no salarios mínimos) inferiores a Q 3,000.0 promedio mensual, siendo, dentro de este rango inferior, el Sector Terciario el mejor remunerado (Actividades de comercio, transporte y almacenamiento; actividades de alojamiento y de servicio de comidas); mientras que el sector con más bajas remuneraciones en promedio es el Sector identificado con Otras actividades de servicio (Figura 1).

Los otros cinco sectores productivos del país, durante el período 2013-2023 obtuvieron en promedio salarios nominales mensuales superiores dentro de un rango de Q 3,100 a Q 6,000.0 promedio mensual (Figura 1).

**Figura 1**  
Guatemala: Salarios nominales mensuales promedio por actividad económica, período 2013-2023. Cifras en quetzales



Nota. Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Para efectos de esta investigación los datos sobre salarios y empleo se agrupan y presentan de acuerdo con la forma utilizada por las instituciones responsables de su registro macroestadístico, siendo estas el IGSS (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) y el Banguat (Banco de Guatemala), por lo que en este documento dichas variables se presentan agrupadas en diez grandes actividades o sectores productivos que contienen las principales actividades económicas del país, siendo estas actividades o sectores los siguientes:

- **Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca**
- **Industrias Manufactureras, Explotación de Minas y Canteras, y Otras Actividades Industriales**
- **Construcción**
- **Comercio al por Mayor y al por Menor; Transporte y Almacenamiento; y, Actividades de Alojamiento y de Servicios de Comida**
- **Información y Comunicación**
- **Actividades Financieras y de Seguros**
- **Actividades Inmobiliarias**
- **Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas; y, Servicios Administrativos y de Apoyo**
- **Actividades de Administración Pública y Defensa; de Enseñanza; y, Actividades de Atención de la Salud y de Asistencia Social**
- **Otras Actividades de Servicios**

Con los mismos propósitos de facilitar y mejorar la exposición, presentación y lectura de los datos, es pertinente indicar que en este documento **el Sector Primario** se encuentra conformado por las actividades agrícola, ganadería, silvicultura y pesca. **El Sector Secundario** contiene las actividades de explotación de minas y canteras; industrias manufactureras; y, suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento. **El Sector Terciario** está



conformado por el comercio al por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; y, actividades de alojamiento y de servicios de comida.

Los Salarios Nominales

Los salarios nominales son la forma nominal aparente del salario expresado en unidades monetarias, apariencia que eufemísticamente se asemeja al aspecto físico o cuerpo de una persona, más no expresa su interior, sustancia, alma o valor intrínseco. Efectivamente, lo que generalmente se conoce por salario es la cantidad de dinero o unidades monetarias que un trabajador recibe al final de un período de trabajo (jornadas de trabajo) o por la prestación de un servicio, por cualquier vínculo laboral formal o informal con su empleador. Lo que efectivamente pueda comprar con esa cantidad de dinero recibida, o el poder adquisitivo de ese dinero, forma parte de otras expresiones y otros análisis que corresponden a la parte real o sustantiva del salario.

En cada una de las actividades económicas del país, en los últimos quinquenios, los salarios han venido cambiando con una serie constante de altibajos, tal como se evidencia en la Tabla 1. Sin embargo, dentro de ese vaivén y durante el período 2013-2023, se distinguen diversos aspectos que de alguna forma reflejan la realidad salarial del país y que caracterizan los ingresos laborales en las diversas actividades económicas, los cuales se evidencian en la Tabla 2 y se comentan más adelante.

Tabla 2  
Guatemala: Salarios nominales mensuales promedio por actividad económica, período 2013-2023  
Cifras en Quetzales

No.	Sector / Actividad Económica	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	2023	Promedio
1	Actividades de administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud, y de asistencia social	3,009.0	3,643.0	3,682.4	3,811.0	4,033.0	3,890.9	4,140.0	4,318.0	4,592.0	4,573.2	3,969.2
2	Actividades financieras y de seguros	2,815.0	3,799.8	3,419.5	3,552.0	3,897.0	3,943.3	3,849.0	4,086.3	4,492.2	4,342.7	3,819.7
3	Información y comunicación	3,508.0	3,731.5	3,390.1	3,511.0	4,076.3	3,585.3	4,365.0	4,006.7	4,508.4	5,883.1	4,056.5
4	Actividades inmobiliarias	5,392.0	6,394.4	3,486.3	3,418.0	5,066.6	3,674.5	4,396.0	3,251.2	3,946.9	3,550.9	4,257.7
5	Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos y de apoyo	3,385.0	3,228.7	3,363.4	3,399.0	3,257.8	3,130.9	3,890.0	3,908.0	4,499.4	3,758.4	3,582.1
6	Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	2,257.0	2,472.0	2,462.6	2,478.0	2,567.9	2,733.0	2,659.0	2,229.5	2,866.6	2,310.1	2,503.6
7	Construcción	2,191.0	2,418.3	2,601.2	2,119.0	2,127.0	2,369.8	2,297.0	2,221.4	2,588.0	2,488.3	2,342.1
8	Otras actividades de servicio	1,151.0	1,618.0	1,554.5	1,501.0	1,334.9	1,622.1	1,584.0	1,430.0	1,688.7	1,426.3	1,491.0
9	Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras, y otras actividades industriales	1,879.0	2,218.4	2,441.8	2,305.0	2,173.8	2,506.7	2,478.0	1,887.8	2,630.5	2,324.6	2,284.6
10	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	991.0	1,154.4	1,166.2	1,158.0	1,173.9	1,149.5	1,505.0	1,563.2	2,504.6	1,750.5	1,411.6

Nota. Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La Tabla 2 es representativa del panorama salarial nominal del país en los últimos años; si bien los datos corresponden al período 2013-2023, la situación ahí expresada bien puede extrapolarse a los dos últimos años 2024-2025, en términos generales.

En este contexto, se evidencia claramente en la Tabla 2 que la situación salarial en los sectores productivos se divide en dos grupos: uno por abajo de los Q 3 mil quetzales de ingreso promedio mensual, y, el otro, por encima de esos Q 3 mil; a este respecto cabe señalar lo siguiente.

En el grupo menor a los Q 3 mil de ingresos se encuentran las actividades de los tres principales sectores de la economía: Sector Primario, Sector Secundario y Sector Terciario (cuya descripción se hizo en las páginas 6 y 7). Con el agravante de que en estos tres sectores se emplea el 67.4 % de la población ocupada del país (P.O.).<sup>1</sup> Los datos también indican que el Sector Primario es donde se da el salario promedio más bajo (Q 1,411.6 mensuales), mientras que el Sector de Otras actividades de Servicio se encuentra el segundo salario nominal más bajo (Q 1,491.0 mensuales), concentrando estas actividades otro 9.7 % de la población ocupada.

Por el lado del grupo mayor a los Q 3 mil de ingresos mensuales promedio, las Actividades inmobiliarias y de Información y comunicación son las que tienen los salarios más altos superando los Q 4 mil mensuales. Dentro de este grupo el salario nominal promedio más bajo se observó en las Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos de apoyo, con un ingreso promedio de Q 3,582.1 mensuales.

El hecho de establecer discrecionalmente una línea referencial de Q 3 mil de ingresos mensuales promedio, es con la intención de identificar el segmento donde se encuentran ubicados la mayor parte de trabajadores del país, así como a las principales actividades económicas de los principales sectores del aparato productivo nacional. Amplía esta visión analítica el agregado de que, en el período analizado, el costo promedio de adquisición de la CBA (Canasta Básica Alimentaria) fue de Q 3,457.04 y el de la CA (Canasta Ampliada) fue de Q 7,379.78 mensuales. Con el ánimo de sustentar el análisis objetivo debe indicarse que un gran segmento, sino el mayor, de los trabajadores de referencia son jefes de familia y únicos o principales proveedores del sustento familiar.

---

1 P.O. = población ocupada; P.D.= población desocupada; P.O. + P.D.= PEA (Población Económicamente Activa).

## **Salarios Reales, Salarios Mínimos y Empleo**

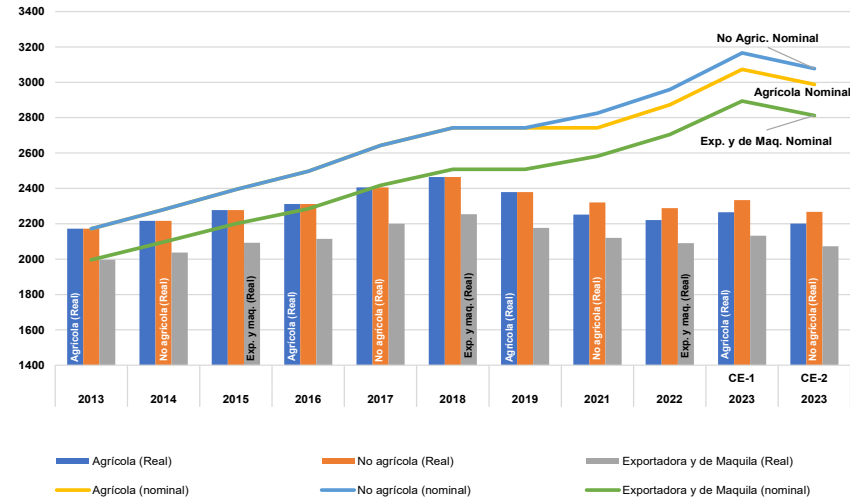
Salarios justos y empleo digno es una situación de privilegio que cualquier trabajador y en cualquier parte del mundo desea; a la vez, es una quimera social que cualquier sociedad desearía hacer realidad si sus aspiraciones son las de estar o alcanzar la senda del desarrollo equitativo e inclusivo. Sin embargo, los datos y realidad socioeconómica de países como el nuestro indican que existe una larga distancia para el alcance de esta situación.

En materia de salarios o ingresos de la población trabajadora los análisis son más objetivos cuando los salarios nominales son convertidos a salarios reales (o constantes) a través del procedimiento matemático-estadístico de quitarles el efecto inflacionario (deflactar), lo cual puede realizarse utilizando el IPC (Índice de Precios al Consumidor) respectivo, o bien deflactarlos con un deflactor implícito. En el presente caso se ha utilizado el Deflactor del Producto Interno Bruto utilizado por el Banguat.

El uso de la herramienta anterior es por la razón de que la inflación, como una rémora, deprecia constante y progresivamente a los salarios nominales, dando como resultado cantidades menores representativas del valor o poder adquisitivo real de los salarios. Sabido esto, y por la delimitación del tema enunciado al inicio, la exposición y análisis del problema se realizará fundamentalmente sobre los sectores Primario, Secundario y Terciario, relacionándolos con los fenómenos o problemáticas que, a juicio propio, los afectan de forma especial en materia de salarios y empleo.

Iniciando el análisis con el tema de los salarios mínimos, al hacer la comparación en términos constantes o valores reales en las tres actividades económicas sujetas a la fijación de este tipo de salario, en la Figura 2 se observa la diferencia entre los salarios mínimos nominales y reales, estando, lógicamente, siempre estos últimos por debajo de los primeros.

**Figura 2**  
Guatemala: Salarios mínimos nominales y reales de las tres actividades económicas, periodo 2013-2023. Cifras en quetzales



Nota: Elaborado con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

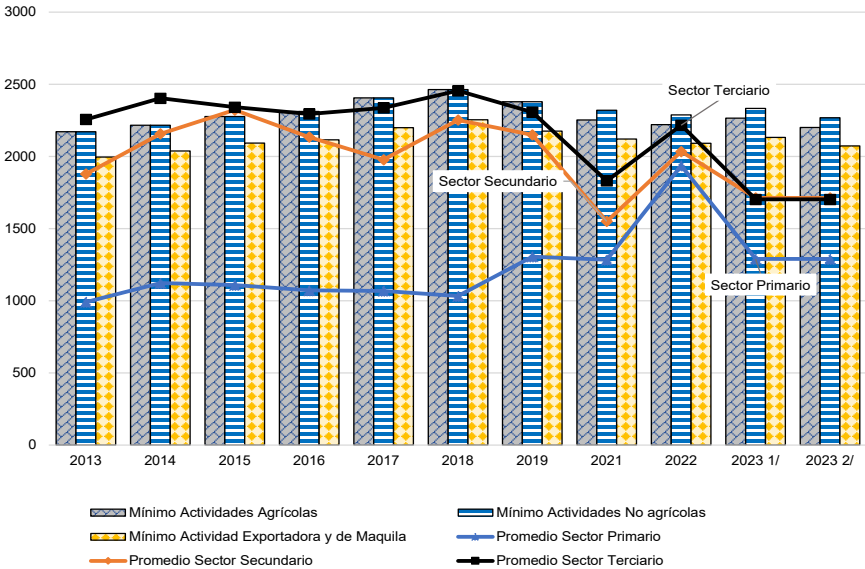
Además de las marcadas y congénitas diferencias en sus valores respectivos, en la Figura 2 es clara y evidente la recíproca tendencia alcista de los salarios mínimos nominales y reales hasta el año 2019, reciprocidad que se pierde y se torna contraria a partir del año 2021, cuando los salarios reales comienzan su tendencia a la baja mientras los salarios nominales continúan su ascenso, en términos generales.

Durante el período analizado, a partir del año 2015 los salarios reales promedio de cada uno de los tres principales sectores productivos no han superado los niveles de los salarios reales mínimos; estando en mejor posición el Sector Terciario, situado arriba de los tres salarios mínimos en los años 2013-2014 y en los mismos niveles del 2015 al 2018, con los salarios mínimos de las actividades agrícolas y no agrícolas.

Con excepción del año 2015, los salarios reales de los sectores Primario y Secundario generalmente siempre han estado muy por debajo de los valores altos de los salarios mínimos, profundizándose esta situación para el caso de los salarios promedio del Sector Primario (Agrícola), los cuales se sitúan muy debajo de todos los salarios mínimos.

En la Figura 3 se presenta la situación y tendencia de los salarios reales mínimos y de los salarios reales promedio de los sectores económicos analizados.

**Figura 3**  
Guatemala: Salarios mínimos reales por actividad económica y salarios promedio reales de los principales sectores productivos; periodo 2013-2023. Cifras en quetzales

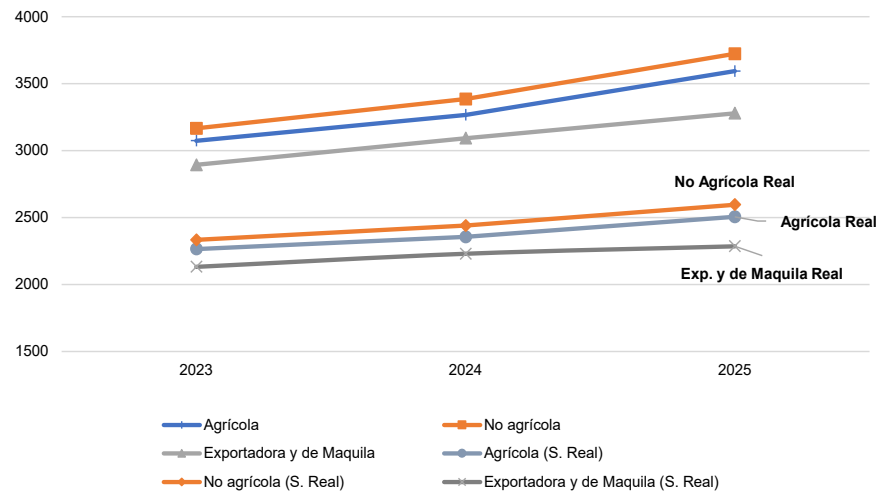


Nota: Elaborado con datos del INE y Mintrab.

Tomando en cuenta que en el conjunto de los sectores Primario, Secundario y Terciario se concentra más de las dos terceras partes de los trabajadores del país, la situación salarial expuesta revela de buena forma las razones que estarían atrás de los reclamos del sector empresarial organizado del país, en el sentido de fijar (bajar) los salarios mínimos anuales a los niveles de los salarios promedio pagados a los trabajadores.

No obstante, los ligeros incrementos salariales que se dieron hasta el año 2023, sumado al incremento de 10 % y 6 % dado para el año 2025, la situación de los salarios mínimos de los años 2023 al 2025 sigue siendo difícil para la gran mayoría del sector laboral del país. En la Figura 4 se observa que, si bien los salarios mínimos nominales en promedio han superado los Q 3 mil mensuales, los salarios reales en promedio no superaron los Q 2,500 en los tres últimos años.

**Figura 4**  
*Guatemala: Salarios mínimos reales y nominales por actividad económica; período 2023- 2025. Cifras en quetzales*



Nota: Elaborado con datos del Mintrab.

Los productos de cualquier canasta básica per cápita o familiar se ofrecen en el mercado a precios nominales (precios de mercado), los cuales tienen implícito el efecto de la inflación del momento y cualquier otro incremento “de mercado”. No obstante, los trabajadores con sus salarios, proveedores principales del medio de pago para la compra de esos productos, además de los posibles incrementos nominales recibidos, adquieren esos productos con un salario devaluado por efectos de esa misma inflación y de otros incrementos “no inflacionarios”; es decir, los salarios se presentan en la compra-venta con un poder adquisitivo deteriorado. En síntesis, en el mercado los salarios y los precios de los productos y servicios se enfrentan en circunstancias desiguales: los precios en forma de precios nominales o de mercado (con inflación implícita); los salarios en forma “real” o deteriorados por esa inflación, en valores reales.

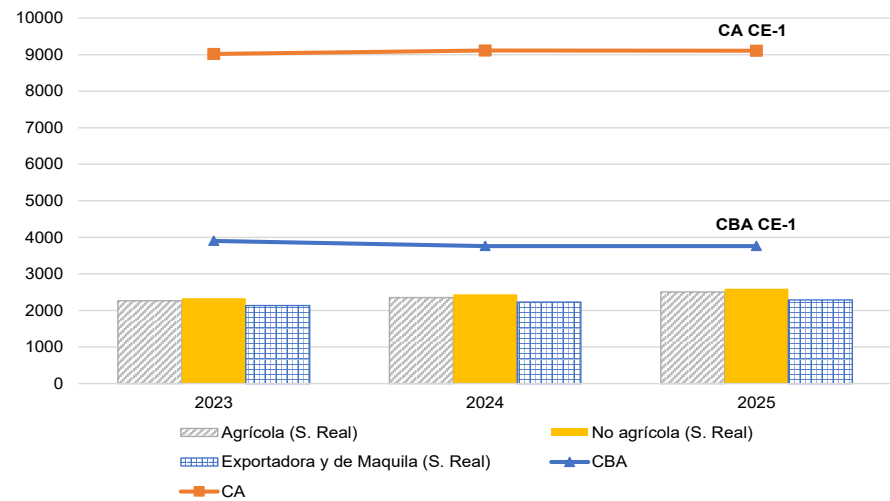
Con esta dinámica, durante el lapso 2023-2025 (Figura 5), el costo de las canastas básicas durante esos años se movió en un rango de Q 3,904.98 a Q 3,760.85 (CBA nominal) y de Q 9,016.35 a Q 9,104.99 (CA nominal)<sup>2</sup>, los salarios mínimos reales promedio del período fueron de Q 2,375.33, Q 2,456.52 y Q 2,216.12 para las actividades Agrícolas, No Agrícolas y Exportadora y de Maquila, respectivamente; siendo evidente que ni el mayor de los salarios mínimos reales alcanzó para cubrir los costos de la CBA, ni mucho menos los de la CA.

La situación antes descrita comienza a mostrar la complicada situación económica reciente de los trabajadores asalariados, y de todas las personas de ellos dependientes, situación que se generaliza para todo el período analizado (desde el año 2013) y para toda la población de escasos recursos económicos. Algunas de las preguntas obligadas ante esta situación

2 A partir del año 2024 las canastas CBA y CA se calculan oficialmente en la modalidad per cápita urbana y rural. Para efectos de este ejemplo de comparación, para los años 2024 y 2025, estas canastas se estandarizaron a la modalidad familiar multiplicándolas por 4.16 modalidad urbana. Por su lado, los salarios mínimos corresponden a la circunscripción CE-1.

serían: ¿Qué sucede con las grandes cantidades de personas subempleadas o desempleadas?, ¿Qué pasará con los trabajadores con salarios precarios con ingresos muy por debajo de los salarios mínimos? ¿Qué está sucediendo con los niveles de pobreza en el país? Estas problemáticas son analizadas en apartados posteriores.

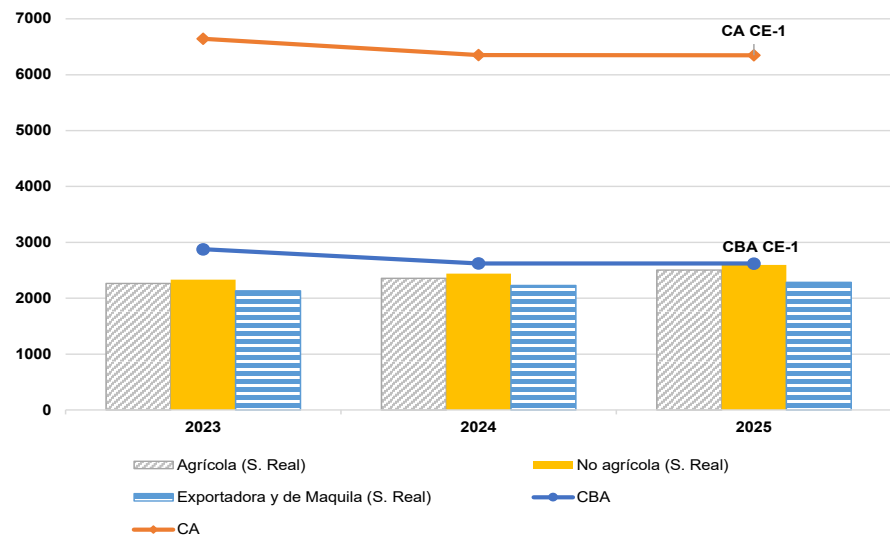
**Figura 5**  
Guatemala: Salarios mínimos reales y CBA y CA en valores nominales, período 2023- 2025. Cifras en quetzales



Nota: Elaborado con datos del INE y Mintrab.

El tecnicismo económico obliga a realizar comparaciones partiendo de mediciones estandarizadas o referidas a una base o procedimiento de medición común. Cumpliendo con ese requisito, se procedió a calcular los valores de las canastas CBA y CA y expresarlos en valores o términos reales a manera de estandarizar la comparación de estas canastas y los salarios mínimos en valores reales; la Figura 6 contiene los resultados gráficos de esta equiparación.

**Figura 6**  
Guatemala: Salarios mínimos reales y CBA y CA en valores reales, período 2023- 2025. Cifras en quetzales



Nota: Elaborado con datos del INE y del Mintrab.

La Figura 6 sigue evidenciando las condiciones y distancia entre las variables canastas básicas y salarios mínimos, aunque reduce la distancia, especialmente en el caso de la CBA. En este panorama se observa cierto descenso de los costos de las canastas, tendencia que, en el caso del año 2025 (febrero) sitúa el costo de la CBA casi en los mismos valores del salario mínimo real No Agrícola, aunque este suceso podría explicarse por dos hechos importantes. El primero de estos se identifica con el aumento del 10 % a los salarios mínimos de las actividades Agrícolas y No Agrícola; el segundo se relaciona con el cambio de la metodología de cálculo de los costos de la CBA a partir del año 2024, lo cual “sorpresivamente” resultó en la reducción de los costos de adquisición de la CBA (y, por lo tanto, de la CA).

Aún con la oposición sistemática y pregonada protesta del sector empresarial y otros sectores afines en contra de los porcentajes de aumento a los salarios mínimos para el año 2025, el ejemplo aquí presentado refleja de buena forma el beneficio, para los trabajadores, de esos incrementos porcentuales a los salarios mínimos. Los aspectos relacionados con la inflación y los “efectos inflacionarios” del aumento a los salarios, es un tema sujeto de análisis posterior.

## **Población Trabajadora, Empleo por Sector Productivo y Niveles de Pobreza**

### **Población Ocupada Sectorial y Situación Salarial**

Según datos oficiales la pobreza afecta a casi dos tercios de la población, 56.0 %, y la pobreza extrema se acerca a la quinta parte de la población guatemalteca, 16.2 %, (Encovi, 2023, p. 30); este flagelo social tiene efectos multiplicadores cuando se trata de la población trabajadora quien los traslada a otras personas, sectores y a la misma actividad económica del país. El sector laboral también tiene la particularidad de que en él es relativamente más práctico la identificación cuantitativa de la pobreza por medio de los ingresos salariales reportados en informes empresariales, de los trabajadores y de las instituciones gubernamentales nacionales y entidades externas relacionadas con los temas laborales y salariales.

Como es sabido, las actividades económicas del país son registradas en las cuentas nacionales en diversos grupos, a los cuales también se les conoce como sectores productivos, utilizando en la terminología macroeconómica los conceptos ordinales de sectores primario hasta el quinario. En este sentido, el caso más generalizado (utilizado en esta investigación) es la utilización de los conceptos: sector primario, sector secundario y sector terciario; lo cual se hace con la intención de estandarizar y facilitar la presentación de los resultados.

Comúnmente en términos académicos al sector primario se le relaciona con las actividades agrícolas, al sector secundario con las actividades industriales, y, el sector terciario con las actividades de servicios y comerciales. En términos generales y prácticos, en las exposiciones siguientes el Sector Primario se integra con las actividades agrícola, ganadería, silvicultura y pesca; el Sector Secundario contiene las actividades de explotación de minas y canteras; industrias manufactureras; y, suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento; mientras que el Sector Terciario está conformado por el comercio al por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; y, actividades de alojamiento y de servicios de comida (aunque en ocasiones al Sector Terciario es necesaria su abreviación por la amplitud de actividades que lo integran).

Según los datos oficiales, la PEA (Población Económicamente Activa) del año 2023 fue de 6,737.7 millones, con una PO (Población Ocupada) de 6,629.8 millones (ENEI, 2023). En este año el sector terciario fue el que más empleo generó con una cantidad de 1,748,517 de trabajadores (26.4 % de la PO), seguido del sector primario con 1,728,647 empleados (26.1 % de la PO), y el tercer lugar lo ocupó el sector secundario con 986,852 trabajadores (14.9 % de la PO), datos que se detallan en la Tabla 3. Tradicionalmente estos tres sectores son los que más empleos absorben en el país, aunque en la última década se ha observado cierta tendencia en la que el sector terciario viene desplazando a los sectores primario y secundario, debido al fenómeno económico de la “terciarización” de la economía, observado en buena parte de países subdesarrollados donde las actividades agrícolas y otras relacionadas han sido la base de sus estructuras productivas.

En conjunto estos tres sectores emplearon en el año 2024 a 4,464.0 millones de trabajadores, equivalente al 67.4 % de la PO del país. Sin embargo, si a estos sectores se le sumarán los trabajadores de las

actividades de Construcción (9.5 %) y de Otras actividades de servicio (9.7 %), la población ocupada en los cinco sectores ascendería al 86.6 % de la PO total del país. En la Tabla 2 se encuentra implícita esta situación.

**Tabla 3**  
*Salarios reales promedio y población ocupada, año 2023 Cifras de salarios en quetzales*

Actividad económica	Salarios (2023)	Población Ocupada	
		Cantidad	%
Actividades de administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención en salud, y de asistencia social	3,369.9	523,230	7.9
Actividades financieras y de seguros	3,200.0	72,855	1.1
Información y comunicaciones	4,335.1	33,116	0.5
Actividades inmobiliarias	2,616.6	26,493	0.4
Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos y de apoyo	2,769.5	238,434	3.6
Comercio, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas (Sector Terciario)	1,702.3	1,748,517	26.4
Construcción	1,833.6	629,201	9.5
Otras actividades de servicio	1,051.0	642,447	9.7
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras, y otras actividades industriales (Sector Secundario)	1,713.0	986,852	14.9
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (Sector Primario)	1,289.9	1,728,647	26.1
Total Población Ocupada		6,629,793	100.0

Nota: Elaborado con datos del INE.

Tal como se evidenció anteriormente con los salarios nominales, con esos mismos valores pero expresados en términos reales, se vuelve a observar la existencia de dos grandes grupos entre las actividades o sectores productivos de la economía nacional, solo que ahora separados por una banda ubicada en una línea de aproximadamente dos mil quetzales (gráficamente visualizada con la doble línea horizontal en la Tabla 2); donde uno se encuentra por arriba de los Q 2 mil de salario real promedio mensual y, el otro, por debajo de esa cantidad.

Con ingresos expresados en términos reales la situación salarial de la mayoría de los trabajadores se torna más difícil. Dentro del grupo de los cinco sectores de actividades económicas con ingresos más bajos, las actividades de construcción obtienen el mayor salario real promedio mensual con Q 1,833.6, mientras que el salario real promedio más precario es el de Otras actividades de servicio con Q 1,051.0 mensual.

En los diez sectores productivos el salario real promedio mensual más alto de todos es de Q 4,335.1, que corresponde a las actividades de Información y Comunicación. Vale mencionar que el repunte observado en los últimos años en los salarios de las actividades de Información y comunicación tiene bastante relación con el auge y cada vez mayor utilización de las tecnologías de información y comunicación, la digitalización y la aplicación de sistemas electrónicos en las actividades de las instituciones públicas y empresas privadas.

Además de vincularse con la población ocupada asalariada específica los salarios también deben relacionarse con otras variables con las cuales, y en las cuales, expresan y se dimensionan sus efectos sociales, tal es el caso de los salarios mínimos, los costos de las canastas básicas y los niveles de inflación, entre otros. La Tabla 4 y la Figura 7 presentan la situación de los salarios reales promedio mensuales de algunas actividades seleccionadas comparados con los salarios mínimos reales, durante el período 2016-2023.

Por razones de espacio y sin pretender afectar la objetividad del análisis del problema analizado, se expondrá la situación salarial del período mencionado, enfocada en los salarios reales promedio mensuales del grupo de los cinco sectores con las actividades menos remuneradas, comparándolos con los valores de los salarios mínimos reales, cuyas cifras están contenidas en la Tabla 4.

**Tabla 4**  
*Salarios reales promedio mensual por actividad económica seleccionada y salarios mínimos reales; período 2016-2017. Cifras en quetzales*

Actividad económica / Salario mínimo	2016	2017	2018	2019	2021	2022	2023
Comercio, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	2,294.4	2,336.8	2,455.8	2,307.0	1,831.0	2,216.3	1,702.3
Construcción	1,962.0	1,935.6	2,129.4	1,993.0	1,824.4	2,000.9	1,833.6
Otras actividades de servicio	1,389.8	1,214.8	1,457.6	1,374.3	1,174.4	1,305.6	1,051.0
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras, y otras actividades industriales	2,134.2	1,978.2	2,252.5	2,150.0	1,550.4	2,033.8	1,713.0
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1,072.2	1,068.2	1,032.9	1,305.8	1,283.8	1,936.4	1,289.9
Salario Mínimo Agrícola	2,312.02	2,405.32	2,464.22	2,379.37	2,252.25	2,220.93	2,264.87
Salario Mínimo No agrícola	2,312.35	2,405.32	2,464.22	2,379.37	2,320.20	2,287.95	2,333.24
Salario Mínimo Export. y de Maquila	2,114.90	2,199.94	2,253.76	2,176.16	2,120.36	2,090.88	2,132.19

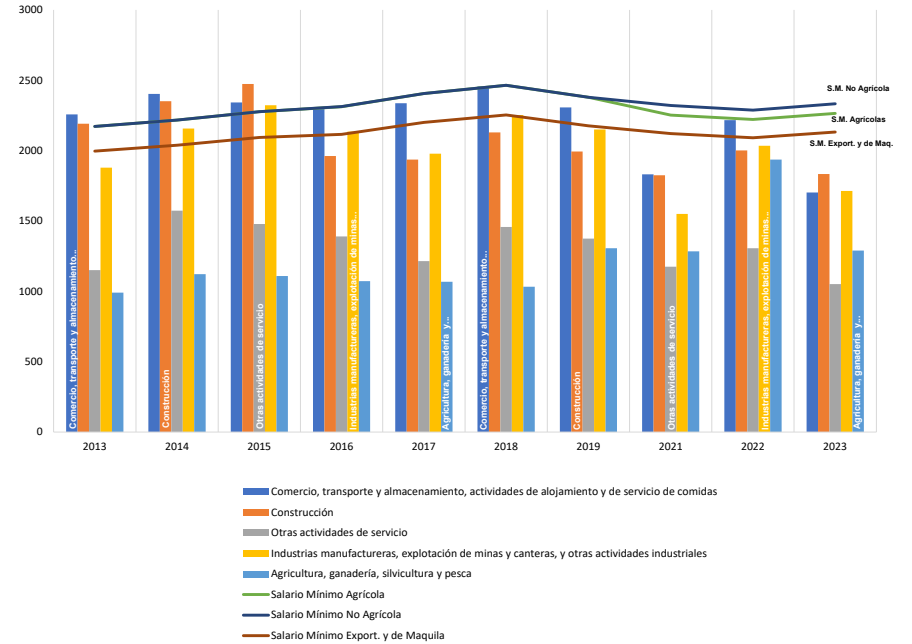
*Nota:* Elaborado con datos del INE y del Mintrab. CE-1 = Circunscripción Económica 1.

Durante los años 2016 a 2023 los salarios reales promedio mensuales de los cinco sectores son menores a los salarios mínimos reales agrícola y no agrícola, vigentes a esas fechas. Como caso excepcional y sin tomar en cuenta los años 2021 y 2023 para el sector terciario (Comercio; transporte y almacenamiento; actividades de alojamiento y de servicios de comida; ...), los salarios reales promedio mensuales de este sector han sido superiores al salario mínimo real de las actividades exportadora y de maquila, vigentes para esas fechas. Otra excepción también se dio en el año 2016, cuando el salario real promedio mensual del sector secundario (Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras, ...) fue superior al salario mínimo de las actividades exportadora y de maquila.

Por lo demás, y con las excepciones mencionadas, los salarios reales promedio mensuales de todos los cinco sectores analizados fueron inferiores a los tres salarios reales mínimos vigentes en el período examinado.

La situación anteriormente expuesta se observa en la Figura 7, condición que perfectamente es extensible al año 2024 y lo que va del año 2025, gráficamente mostrada en las Figuras 4 y 5.

**Figura 7**  
*Salarios reales promedio mensual por actividad económica seleccionada y salarios mínimos reales; período 2016-2017. Cifras en quetzales*



*Nota:* Elaborado con datos del INE y del Mintrab.

**Niveles Salariales y Pobreza en los Principales Sectores Productivos**

En los países subdesarrollados o tercermundistas, por su misma idiosincrasia, se observa un fenómeno “físico” de inercia económica y social que provoca un constante, sostenido y paralelo incremento de otros fenómenos como la inflación y la pobreza, entre otros tantos.



La realidad de la vida diaria de las familias guatemaltecas de escasos recursos, la gran mayoría social, es una realidad de sobrevivencia; las condiciones de miseria, pobreza extrema, mendicidad, salarios precarios, desempleo y subempleo, entre otros flagelos socioeconómicos, indican que la pobreza real no disminuye sino, por lo contrario, está en aumento. Sin embargo, las cifras oficiales paradójicamente informan que la pobreza se ha reducido, tal es el caso del último reporte del INE, que del año 2014 al 2023 reporta reducción, situándose, en este último año, la pobreza total en 56.0 % y la pobreza extrema en 16.2 % (Encovi, 2023, p. 30).

Si bien la pobreza afecta a quienes la sufren sin distingo de raza, sexo, edad, religión, ideología, nivel de escolaridad, etc., este fenómeno tiene cierta particularidad cuando afecta a la población trabajadora, por su función no solo de trabajador sino también de jefe de hogar y proveedor del sustento diario y de los bienes y servicios mínimos necesarios para la vida de él mismo y de su familia o dependientes; a la vez, los trabajadores trasladan directa e indirectamente los efectos de su pobreza a la dinámica de la actividad económica del país, especialmente a la productividad laboral y competitividad empresarial.

Los niveles de salarios mostrados en los períodos de referencia aquí analizados, en cualesquiera de sus modalidades (salarios promedio mensual y salarios mínimos por actividad económica), en valores nominales o en expresiones reales, sitúan, en términos generales, a la población trabajadora del país en condiciones de pobreza.

La pobreza suele medirse de diferentes formas según la institución nacional o internacional que la midan, siguiendo estándares internacionales. Por ejemplo, algunos utilizan como referencia la disponibilidad monetaria para la sobrevivencia diaria; otros lo hacen con el ingreso (salario) periódico del trabajador, y otros con el costo de adquisición de determinadas canastas

de bienes y servicios mínimos requeridos para una vida digna de las personas. Suelen también combinarse estas formas, especialmente las dos últimas.

En el caso guatemalteco, el INE determina los niveles de pobreza utilizando como referencia las *líneas de pobreza* establecidas a través de los costos del consumo de calorías y de adquisición de otros bienes y servicios. De acuerdo con la Encovi (2023) “línea de pobreza extrema representa el costo de consumir un mínimo de calorías... La línea de pobreza total representa el costo de consumir ese mínimo de calorías más el costo de consumir otros bienes y servicios diferentes a la alimentación.” (p. 29).

En armonía con las líneas de pobreza así establecidas, en el año 2023 la línea de pobreza total se estableció en Q 14,382.7 y la línea de pobreza extrema en Q 6,095.7, con una incidencia de 56.0 % para la primera y de 16.2 % en la segunda (Encovi, 2023, pp. 29- 30 y 32)<sup>3</sup>. Los niveles o grados de pobreza de las personas (o de los trabajadores) se determinan según los montos de sus ingresos (salarios) estén por debajo de esas líneas de pobreza, respectivamente.

Por el lado de las canastas básicas mensuales, al mes de diciembre 2023, según el INE, la CBA tuvo un costo de Q 3,904.98 y la CA un costo de Q 9,016.35. Cabe indicar que los valores de estas canastas y de las canastas específicas para las líneas de pobreza son calculadas para grupos familiares de aproximadamente 4.77 miembros.

Dentro de los diez sectores productivos del país el salario nominal promedio mensual más alto fue de Q 5,883.1 (Información y comunicación) y el más bajo fue de Q 1,426.3 (Otras actividades de servicio). En el grupo de los cinco sectores con más bajos salarios nominales, el salario más alto fue de Q 2,488.30 (Construcción), mientras que el más bajo también fue para el sector de

---

<sup>3</sup> La última información disponible en el INE sobre líneas corresponde al año 2023.

Otras actividades de servicio con Q 1,426.3. Por su lado, también en términos nominales, para la circunscripción económica CE-1, el salario mínimo más alto fue de Q 3,166.38 y el más bajo de Q 2,893.54; mientras que para la CE-2, el salario mínimo nominal más alto fue de Q 3,077.56 y el más bajo de Q 2,812.63.

Las cifras anteriores muestran un panorama inmediato del distanciamiento de los salarios con relación a los costos tanto de las canastas básicas como de las líneas de pobreza, lo cual muestra desde ya los espacios de pobreza en que se encuentran los trabajadores asalariados. La Tabla 5 muestra estos distanciamientos y la situación de pobreza expresada en los salarios de los trabajadores, en el año 2023.

**Tabla 5**  
*Diferencias salariales con respecto a las canastas básicas y con las líneas de pobreza, en los sectores económicos del país. Año 2023. Cifras en quetzales*

		Diferencia			
		Con CBA	Con CA	C / Línea Pobreza Total	C / Línea Pobreza Extrema
<b>Grupo cinco sectores c/salario más alto:</b>					
	<u>Salario</u>				
Activ. de administ. Pública y defensa, de enseñanza, ...	3,573.20	-331.78	-5,443.15	-10,809.50	-2,522.50
Activ. Financieras y de seguros	4,342.70	437.72	-4,673.65	-10,040.00	-1,753.00
Información y comunicación	5,883.10	1,978.12	-3,133.25	-8,499.60	-212.60
Actividades Inmobiliarias	3,550.90	-354.08	-5,465.45	-10,831.80	-2,544.80
Actividades profesionales, científicas, técnicas, ...	3,758.40	-146.58	-5,257.95	-10,624.30	-2,337.30
<b>Grupo cinco sectores c/salario más bajo:</b>					
Salario promedio mensual más alto	2,488.30	-1,416.68	-6,528.05	-11,894.40	-3,607.40
Salario mínimo más alto CE-1	3,166.38	-738.60	-5,849.97	-11,216.32	-2,929.32
Salario mínimo más alto CE-2	3,077.56	-827.42	-5,938.79	-11,305.14	-3,018.14
Canasta Básica Alimentaria	3,904.98				
Canasta Ampliada	9,016.35				
Línea de Pobreza Total	14,382.70				
Línea de Pobreza Extrema	6,095.70				

*Nota:* Elaborado con datos del INE y del Mintrab. CE-1 = Circunscripción Económica 1; CE-2= Circunscripción Económica 2.

Tomando como referencia el grupo de los sectores con los salarios más altos promedios mensuales, en la Tabla 5 se observa que, en el año 2023, todos los sectores tienen salarios promedio mensual y salarios mínimos por debajo de los costos de la CA, así como por debajo de las líneas de pobreza total y extrema. En este mismo grupo solo las actividades Financieras y de seguros y de Informática y comunicación no están por debajo de los costos de la CBA, pero si lo están los otros tres sectores.

Para el caso de los cinco sectores con los salarios más bajos, en el año 2023 todos los sectores y actividades estuvieron por debajo del costo de las CBA y CA, así como por debajo de las dos líneas de pobreza, con diferencias negativas más profundas que el resto de sectores de la economía.

En la Tabla 5 también se evidencia la endeble situación de los salarios mínimos, mostrando que la posición tradicional de estos salarios es la de estar por debajo de los valores de las CBA y CA, así como de las líneas de pobreza extrema y total. En el caso del grupo de los cinco sectores con los salarios más bajos, todas las actividades tienen ingresos promedio mensuales menores a los salarios mínimos y, por lo tanto, muy por debajo de los costos de la CBA, CA y de los valores de las líneas de pobreza total y extrema; estando los trabajadores de esos sectores en peores condiciones de pobreza.

Con todo esto, tomando en cuenta los diversos montos salariales reportados para las actividades de los sectores productivos, se observa que la pobreza campea en los trabajadores asalariados guatemaltecos, con el agravante de que en el grupo de los cinco sectores con menores ingresos labora el 86.6 % de la población ocupada (PO) del país. Debe tomarse en cuenta que dentro de estos cinco sectores se encuentran los tres principales sectores productivos de la economía nacional, siendo estos los sectores Primario, Secundario y Terciario.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, los valores de las CBA, CA y líneas de pobreza total y extrema son calculados para grupos familiares de 4.77 personas; por tal motivo, de forma complementaria en la Tabla 6 se procedió a calcular sus valores en términos per cápita con el propósito de estandarizarlos con los valores individuales de los ingresos promedio mensuales y con los salarios mínimos. Los resultados fueron los siguientes:

**Tabla 6**  
*Diferencias salariales con respecto a las canastas básicas y con las líneas de pobreza, en los sectores económicos. Año 2023*  
*Cifras en quetzales per cápita*

		Diferencia			
		Con CBA	Con CA	C / Línea Pobreza Total	C / Línea Pobreza Extrema
<b>Grupo cinco sectores c/salario más alto:</b>					
Sector c/Salario promedio mensual más bajo	<u>Salario</u> 3,550.90	2,732.25	1,660.68	535.66	2,272.98
<b>Grupo cinco sectores c/salario más bajo:</b>					
Comercio, transporte y almacenamiento, ... 1/	2,310.10	1,491.45	419.88	-705.14	1,032.18
Construcción	2,488.30	1,669.65	598.08	-526.94	1,210.38
Otras actividades de servicio	1,426.30	607.65	-463.92	-1,588.94	148.38
Industrias manufact., explot. Minas y cant., ... 2/	2,324.60	1,505.95	434.38	-690.64	1,046.68
Agríc., ganadería, Silvicultura y pesca 3/	1,750.50	931.85	-139.72	-1,264.74	472.58
Salario mínimo más alto CE-1	3,166.38	2,347.73	1,276.16	151.14	1,888.46
Salario mínimo más alto CE-2	3,077.56	2,258.91	1,187.34	62.32	1,799.64
Canasta Básica Alimentaria	818.65				
Canasta Ampliada	1,890.22				
Línea de Pobreza Total	3,015.24				
Línea de Pobreza Extrema	1,277.92				

*Nota:* Elaborado con datos del INE y del Mintrab 1/ = Sector Terciario; 2/= Sector Secundario; 3/ Sector Primario.

Aun con valores per cápita estandarizados, mostrados en la Tabla 6, se aprecia que los salarios o ingresos de los trabajadores de los cinco sectores con menores ingresos, son salarios cuyos niveles sitúan a los trabajadores en condiciones de pobreza total, ya que todos se encuentran por debajo de la línea de pobreza total, siendo, en su orden, los más castigados, en términos de pobreza salarial, los sectores de Otras actividades de servicio y el sector de Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, que por cierto, sus salarios promedio mensuales también son inferiores a los valores de la CA.

Es menester también indicar que, de acuerdo a lo observado en la Tabla 6, los trabajadores de las Otras actividades de servicio y de las actividades de Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, se encuentran muy próximos a la línea de pobreza extrema ya que los valores que los separan son de montos muy pequeños.

**El Subempleo y el Trabajo Informal Como Expresiones de la Pobreza**

De manera formalista suele identificarse la pobreza con las personas que tienen ingresos o salarios por debajo de la línea de pobreza total o de la línea de pobreza extrema. Entonces, podría inferirse que, con este proceder formalista-estadístico, en los números de la pobreza no son tomados en cuenta, por ejemplo, los mendigos, las personas que viven en las calles y en otras condiciones de mendicidad y abandono. Es más, con la metodología actual de cálculo per cápita de las CBA y CA, las personas dependientes en los hogares encuestados (menores de edad, pero mayores a los 15 años, adultos mayores sin ingresos, y otras personas incapacitadas, por ejemplo), que por sus mismas condiciones no tienen ingresos por no laborar, no estarían siendo debidamente contabilizados en las cifras de pobreza.

Dentro del grupo de los no tomados en cuenta para efectos de pobreza cuantitativa, por su reticencia a no ser señalados como pobres, también podría incluirse buena parte de personas que trabajan en el subempleo y el trabajo informal que, si bien trabajan, lo hacen en condiciones salariales precarias o “anormales”, laboralmente hablando, que, por lo mismo, y por convencionalismo propio no informan sus verdaderos ingresos, para no ser señalados como “pobres”. No obstante, cualquiera que sea la forma en que se manifieste el subempleo y el trabajo informal, estos dos fenómenos son, a la vez, fuente y consecuencia de la pobreza.

Con la acotación introductoria anterior, seguidamente se presenta una breve exposición analítica del subempleo y del trabajo informal de los últimos años en nuestro país.

El subempleo es un tema que no puede tratarse sin relacionarlo con el problema del desempleo ya que el primero es el complemento del segundo, siendo, a la vez, el subempleo una expresión del desempleo. Realmente el subempleo es una expresión maquillada, camuflada o disfrazada del desempleo, cuya función es presentar al desempleo como empleo y, por lo tanto, mejorar aparentemente los índices de ocupación y reducir superficialmente las tasas de desempleo en una sociedad y en un tiempo determinados. Lamentablemente este es el papel que las cifras oficiales de estas variables desempeñan en Guatemala.

En las cifras oficiales del mercado laboral del país los datos y tasas del desempleo se presentan con el nombre de “subempleo visible”; es decir, las cifras corresponden al subempleo que “se ve” (no del que no se ve), y lo que se ve son las horas de trabajo de la jornada reportada por el trabajador o empleado. En efecto, en su informe especializado de empleo el INE define a la población subempleada visible como “Conjunto de personas que

trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs/semana en el Sector Público, y 48 hrs/semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.” (Encovi, 2023, p. 71).

Sin embargo, en ese mismo reporte laboral se considera y se define de forma más amplia a la población subempleada, considerando otros aspectos que la integran además de las horas trabajadas. En tal sentido, el INE considera a la población subempleada indicando que “Es aquella población de 15 años o más, cuya ocupación es inadecuada, cuantitativa y cuantitativamente, respecto a determinadas normas como nivel de ingreso, aprovechamiento de las calificaciones, productividad de la mano de obras y horas trabajadas.” (Encovi, 2023, p. 71).

En términos concretos, internacionalmente el subempleo tiene dos subdivisiones: subempleo visible y subempleo invisible. El visible es entendido en la forma arriba citada, mientras que el subempleo invisible tiene, a la vez, dos subdivisiones.

En la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2022 (ENEI, 2-2022), las dos subdivisiones del subempleo se encuentran definidas en la forma siguiente: **“Población subempleada por calificaciones:** Conjunto de personas que a pesar de trabajar una jornada normal perciben ingresos anormalmente bajos en relación a sus calificaciones. **Población subempleada invisible por ingreso:** Conjunto de personas ocupadas que, a pesar de trabajar una jornada normal o mayor, perciben un ingreso menor a lo establecido.” (p. 78).

Queda claro que las personas pueden estar subempleadas por razones de uso o aplicación inadecuada de sus capacidades, calificaciones o competencias profesionales, o bien cuando sus ingresos son menores a lo establecido para el trabajo y jornada laboral que desempeñan. Siendo este

tipo de razones encajables con las anteriormente señaladas como condiciones salariales “anormales” y que por convencionalismos (o “por pena”) no son informadas por los trabajadores (y en muchos casos por los empleadores).

En cualesquiera de las expresiones de las formas de subempleo existentes se identifica un equivalente de tiempo de trabajo “no ocupado” o equivalente a formas de desempleo, ya que las personas así subempleadas no trabajan de forma plena la jornada completa (cuantitativa y cualitativamente) o por percibir solo ingresos equivalentes a la parte proporcional de la jornada que trabajan.

Dicho lo anterior, la Tabla 7 contiene las tasas oficiales de desempleo y subempleo visible en el país, durante el período 2015-2023.

**Tabla 7**  
*Tasas de desempleo abierto y subempleo visible. Período 2015-2023*

	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	2023
<b>Desempleo abierto</b>	2.7	2.4	2.1	2.0	2.0	2.2	3.0	1.7
<b>Subempleo visible</b>	9.2	9.4	11.1	8.8	6.5	8.1	11.3	11.9

*Nota:* Elaborado con cifras del INE.

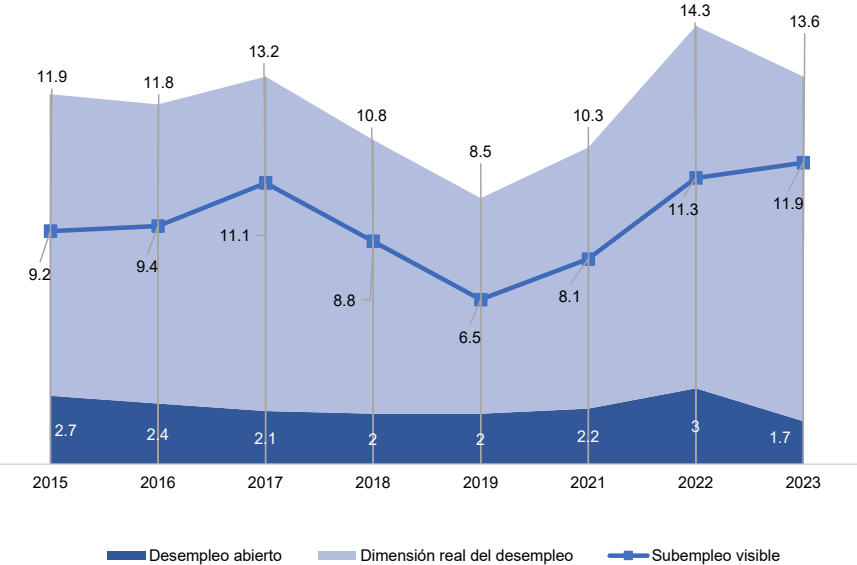
Partiendo de las cifras oficiales y con un análisis muy superficial rayando en lo subjetivo, se diría que Guatemala se encuentra muy próxima a alcanzar el gran objetivo macroeconómico del pleno empleo tan pregonado en la teoría económica y con ello el alcance exitoso del paradigma keynesiano del pleno empleo. Verbigracia, en el año 2023 la tasa de desempleo abierto fue de 1.7 % y el empleo (tasa específica de ocupación) ascendió a 98.3 %; con estas cifras oficiales la PEA estaría ocupada en casi el 100 %...

El problema laboral estructural del desempleo en Guatemala, así como en muchos países latinoamericanos, se manifiesta plenamente cuando se le agrega, como parte sustancial, el problema del subempleo en cualquiera de las formas que se presente, ya que este oculta amplios espacios y cifras de desempleo y, a la vez, expresa los rostros “torcidos” del empleo.

Con la intención de presentar un juicio más objetivo, se debe explicar que el total de personas desempleadas está conformado por las personas ocupadas plenamente y las personas subempleadas; es decir, el total de las personas ocupadas contendría una parte de personas subempleadas, que para el año 2023 fue de 11.9 %.

Si, de acuerdo al INE, al total de personas ocupadas le corresponde una tasa de 98.3 % (tasa específica de ocupación), esta tasa debe contener el 11.9 % de subempleo visible, por lo que la diferencia resultante de 86.4 % representaría la **tasa de empleo real o específica de ocupación real**. Consecuentemente, una tasa de desempleo más representativa de la realidad y acorde con las condiciones económica-laborales vividas y observables en la población, se obtendría de restar 86.4 % del 100 % de la población ocupada; o, de sumar al 1.7 % de desempleo abierto, el 11.9 % de subempleo equivalente a desempleo, obteniendo como resultado una tasa de 13.6 % como representativa de la verdadera dimensión del problema del desempleo en el país. La Figura 8 contiene la representación gráfica de las tasas de desempleo abierto, subempleo visible y de la cobertura anual de la dimensión real del desempleo en nuestro país, que para el año 2023 fue de 13.6 %.

**Figura 8**  
Tasas de desempleo abierto, subempleo visible y dimensión real del desempleo en Guatemala. Período 2015-2023



*Nota:* Desempleo abierto y subempleo visible, elaboradas con cifras del INE. Dimensión del desempleo, elaboración propia.

Desde el año 2015, con excepción de la tasa de 3 % del año 2022, el desempleo ha mantenido una relativa estabilidad promedio del 2 %; sin embargo, la tasa de subempleo visible experimenta un crecimiento constante desde el año 2019 al 2023, pasando de 6.5 % a 11.9 %, respectivamente.

Las condiciones económicas y sociales en que se desenvuelve la mayoría de la población guatemalteca, sumado a una serie de factores como el retraso estructural y convencional de gran parte del aparato productivo-empresarial nacional, la restringida creación de empresas formales oferentes de

empleos dignos; deficientes, engorrosos y abundantes trámites institucionales para el establecimiento de empresas formales, entre otros, no auguran mejores condiciones para la reducción del subempleo en el país.

Otro tema que no debe soslayarse es que, desde hace muchos años en nuestra economía existe fuerte predominio del empleo informal en general, cuyas características convergen en ciertos aspectos con ciertas formas de subempleo, empeorando de alguna forma la situación y las tasas de subempleo del país. También es menester tomar en cuenta los efectos multiplicadores que, tanto en el subempleo como en el empleo informal, tiene el fenómeno creciente de la terciarización de la economía, cuya manifestación más evidente es la proliferación de las actividades de servicios de toda índole en la economía, situando a estos servicios como el sector dominante. Con este panorama, cabe esperar que el subempleo seguirá campeando y creciendo en el país y, por lo tanto, el desempleo real seguirá aumentando por sí mismo, además de la fuerte dosis de desempleo que le inyecta el subempleo.

A continuación, se pasará a considerar el aporte del trabajo informal a las condiciones de pobreza de la población en general y a la población trabajadora en particular.

A nuestro juicio, el trabajo informal es una antítesis aparente del trabajo formal, ya que, con la excepción de las formalidades legales, normativas y de protección social exigidas al empleo formal, muchas formas de subempleo se realizan con características de empleo informal. En Guatemala el trabajo informal se desarrolla en un ambiente donde existe una multiplicidad de factores y actividades predominantes y distintivas de la economía nacional, como, por ejemplo, sobrevivencia de las personas por medio de una proliferación de ventas y servicios callejeros; comercio no convencional y microparcializado; limitado uso de tecnología; deficiente educación, formación y capacitación laboral especializada de los trabajadores activos y potenciales; entre otros.

Al referirse al empleo informal la OIT indica que:

Incluye todo trabajo remunerado (p. ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores. (<https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>).

Sobre el mismo tema, al referirse al sector informal, de forma poco exhaustiva académicamente hablando, la Encovi (2023), indica:

El sector informal guatemalteco comprende a la población ocupada (PO) que labora como empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas, trabajadores por cuenta propia o autónoma (excluyendo profesionales y técnicos), familiares no remunerados, o personas ocupadas en servicio doméstico. Su contraparte, el sector formal, está comprendido por la población ocupada que no está en el sector informal. En Guatemala, el 70.3% de la población ocupada se encuentra en el sector informal y el 29.7% labora en el sector formal. (p. 45).

Cuantitativa y cualitativamente el empleo informal (sector informal o economía informal) es el que define de mejor forma la realidad laboral del país, mostrando a la vez un rostro más auténtico de nuestra realidad económica y social.

De acuerdo con las cifras oficiales, más de siete de cada diez personas ocupadas laboran en el sector informal, o sea, en pequeñas o

microunidades económicas en condiciones que no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores, entre otras carencias básicas.

Las condiciones en que se realiza el trabajo informal en el país son concomitantes con el estado de atraso del aparato productivo nacional que, con determinadas excepciones, no sobresale por su dinamismo, competitividad, riesgo empresarial, innovación, tal como las condiciones “normales” de un libre mercado y la “sana” competencia lo exigen; caracterizándose, contrariamente, por las constantes demandas de prebendas y proteccionismos estatales como por ejemplo los arraigados privilegios o exoneraciones fiscales.

Si bien la idiosincrasia empresarial acotada anteriormente es la base del escenario donde se desenvuelve el empleo informal, el Estado, las élites y los intereses sectarios que lo han controlado, tienen su cuota de participación en la configuración de este escenario. De igual forma, existen factores estructurales ancestrales que han condicionado esta situación prevaleciente de economía informal.

Dentro de los factores sobresalientes que figuran como barreras a un mejor desarrollo empresarial formal y al aumento de los niveles de inversión en el país, se encuentran los relacionados con la infraestructura, la educación y formación laboral de los trabajadores, la certeza jurídica, seguridad, exceso de trámites burocráticos y la corrupción en general.

Al respecto, citando un informe del Banco Mundial, en un artículo sobre el trabajo informal, agregando otros obstáculos, el medio de comunicación Plaza Pública expresa:

El informe «Diagnóstico del Sector Privado: Creando Mercados en Guatemala» del Banco Mundial suma a estos obstáculos un entorno

empresarial débil, falta de acceso al financiamiento, brechas de infraestructura y limitaciones de gobernanza. «Estas barreras conducen a un sector informal floreciente de baja productividad», lo que dificulta el crecimiento del ingreso per cápita. Este informe resalta que las empresas formales en Guatemala sufren de bajos niveles de dinamismo e innovación lo que limita su desarrollo y competitividad. (Banco Mundial, como se citó en Muñoz, 2024).

Desde el año 2013 la tasa de empleo informal siempre ha estado por encima de los 65 puntos, superando los 70 puntos a partir del año 2021, llegando a su clímax en el 2022 con 71.1 puntos. No obstante, en el último año registrado se reporta un relajamiento con una tasa de 70.3 % de trabajo informal. La escalada iniciada en el 2021 pareciera ser un efecto poscovid-19, ya que la pandemia de hecho empeoró los niveles de subempleo y de empleo informal como formas de sobrevivencia económica de la población.

La Tabla 8 muestra los valores de las tasas de empleo formal e informal durante los años 2013 al 2023.

**Tabla 8**  
*Guatemala: Tasas de empleo formal y de empleo informal. Período 2013-2023*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	2023
Empleo Informal	69.2	65.8	68.8	67.8	69.7	69.5	65.3	70.8	71.1	70.3
Empleo Formal	30.8	34.2	31.2	32.2	30.3	30.5	34.7	29.2	28.9	29.7

*Nota:* Elaborado con datos del INE.

Es urgente la creación de nuevas empresas que generen fuentes de trabajo formal y digno. También es necesario por parte del gobierno la procuración de un ambiente propicio para ello a través de una acción ejecutiva inmediata y de formulación y ejecución de políticas públicas económico-productivas.

Dentro de las acciones inmediatas del gobierno, con carácter urgente y prioritario, se encuentra lo relacionado con la reactivación de la inversión pública y promoción de la inversión privada, especialmente en materia de carreteras, sin soslayar toda la demás inversión en infraestructura productiva; así mismo, es prioritario la facilitación de trámites y el apoyo y fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (altas generadoras de empleo); al respecto, en un informe sobre el trabajo informal, Plaza Pública indica “las mipymes representan el 95% de las empresas formales en el país, de estas el 56.6% son micro, de acuerdo con el reciente Informe del empleador 2023 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab)”. (Muñoz, 2024)

Sobre el problema de la calidad de la educación a nivel general y de forma particular de la mano de obra activa, ocupada y potencial, incluyendo, desde luego a la PEA, las acciones requeridas, si bien son perentorias, los resultados son más de mediano y largo plazo. Mejoras y cambios en cobertura, calidad de programas, reducción de la deserción, reducción de la pobreza, sistemas de becas para aprendizaje de idioma inglés y otros idiomas comerciales, capacitación y formación constantes en especializaciones y fortalecimiento de capacidades laborales, técnicas y profesiones, son urgentes.

Los resultados graduales progresivos deseados y esperados deberían ser el aumento de las capacidades y cualidades de los trabajadores, aumentos de la productividad laboral, mejor competitividad empresarial, mejores niveles de salarios para los trabajadores, mejores condiciones para la creación de empleos formales y decentes. Con esto cabe también la esperanza de ir abonando a la reducción de la pobreza ya que, mejores y dignos salarios redundan en mejores condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias, *caeteris paribus*.



## **Reflexiones Finales**

La gran mayoría de trabajadores del país ha experimentado una sucesión de largos períodos de bajos salarios reales; a esto habría que agregar las condiciones de precariedad en que la mayoría de trabajadores realiza sus labores.

En un escenario laboral donde el empleo informal supera el 70 %, con un subempleo visible de 11.9 % y una tasa de desempleo abierto subvaluada<sup>4</sup> del 1.7 %, la PEA no tiene otra opción de emplearse en donde sea y como pueda para poder subsistir, sin caer en la tentación de las actividades ilícitas. Ante esto, el guatemalteco siempre ha sido resiliente, buscando desde tiempos ancestrales ocupaciones que le generen algún ingreso para subsistencia propia y de su familia dependiente, con emprendimiento, creatividad e innovación, como virtudes innatas de su fuerza de trabajo, fertilizadas y fortalecidas por la necesidad de la vida diaria. Debe sumarse a esto que las condiciones de desempleo, subempleo y empleo informal, como las presentadas en este trabajo, son las principales causantes de los flujos migratorios ilegales característicos del país.

Bajos salarios, altas tasas reales de desempleo y subempleo, así como considerables niveles de empleo informal, fortalecen, como caldo de cultivo, a la pobreza de la población, con efecto especial a la clase trabajadora proletaria. He aquí otro círculo vicioso de la realidad económica y social guatemalteca.

Los datos históricos de las últimas décadas muestran que el lugar tradicional de los salarios mínimos se encuentra por debajo de los valores de las CBA y CA, así como de las líneas de pobreza extrema y total. En

el caso de los trabajadores del grupo de los cinco sectores con los salarios mensuales promedio más bajos, todas las actividades tienen ingresos promedio mensuales menores a los salarios mínimos y, por lo tanto, muy por debajo de los costos de la CBA, CA y de los valores de las líneas de pobreza total y extrema.

La pobreza absorbe a la gran mayoría de los trabajadores asalariados guatemaltecos, ya que en el grupo de los cinco sectores con menores ingresos labora el 86.6 % de la población ocupada (PO) del país; además, dentro de estos cinco sectores se encuentran los tres principales sectores productivos de la economía nacional (Primario, Secundario y Terciario).

La oposición empresarial a cualquier aumento de los salarios mínimos, y a los salarios en general, también es añeja y sistemática. Los principales argumentos en contra son el aumento a los costos y el trillado incremento a la inflación que provocan. En efecto, los salarios, como tales, son un costo y su aumento obligadamente tiene que ser también un aumento de los costos de producción. Sin embargo, por principio empresarial, cualquier costo debe incluirse en el precio de venta o transferencia del producto o servicio producido, para recuperarse en su venta o transacción; de no recuperarse habrá pérdidas o reducción de ganancias, las cuales deberán ser solventadas por cualquier forma o mecanismo de los tantos existentes. La gran mayoría de estos mecanismos, vox populi están presentes y son evidentes en la compra-venta; vale decir, son de orden contable, tributario, fiscal, de precios, de competencia, de presentación, mercadológicos y demás existentes en el mercado. Por lógica económica, como casos extremos, para no seguir perdiendo, las actividades con pérdidas reales constantes desaparecerán del mercado con las consecuencias del incremento del desempleo, el cual, vale decir, no necesariamente, stricto sensu, se debe a un incremento salarial justo.

---

<sup>4</sup> Subvaluada, en el sentido que, a nuestro juicio, no refleja las condiciones reales del desempleo pleno.

Evidentemente toda inversión empresarial es lucrativa y no se realiza con fines filantrópicos. Sin embargo, teniendo en cuenta que el salario debe representar el valor de la fuerza de trabajo y que, el trabajador es la única mercancía que se revaloriza y reproduce su propio valor, un empresario competitivo, honesto, socialmente responsable, dentro de un mercado “justo” y verdaderamente competitivo, siempre buscará la forma más racional y ética para solventar la situación y seguir operando; de tal forma que los efectos negativos para él sean los menores, sin caer en mecanismos que perjudiquen a sus trabajadores ni, mucho menos, con métodos irracionales de explotación de la mano de obra.

Sobre el pretexto del efecto inflacionario por aumento a los salarios mínimos (último de 10 % y 6 %), es obligado indicar que, desde la perspectiva del autor de este artículo, la inflación se origina por muchas otras causas que no necesariamente son monetarias o por aumentos salariales mínimos, como se expuso al inicio del primer tema de este documento. No obstante, sumado a los despidos de trabajadores, este es el otro argumento que con mayor frecuencia se utiliza en contra de cualquier aumento salarial.

Muchos sucesos nacionales e internacionales económicos, sociales y políticos son causantes de inflación. La inflación de origen externo, o de oferta, experimentada en los últimos años y más recientemente con el caos e incertidumbre económica en los mercados internacionales provocada por las decisiones trumpistas, son ejemplo palpable de lo aquí afirmado.

Un aumento justo y necesario a los salarios mínimos, y a los salarios en general, no tiene por qué ser causante de inflación, y menos en las dimensiones catastróficas como los argumentados por sectores interesados. Con y sin aumentos salariales Guatemala ha vivido en constante y acumulada inflación. Se debe desmentir los mitos de la inflación como los esbozados cada vez que se demandan mejoras salariales.

## **Conclusión General**

Los datos, situación expuesta, análisis realizados y reflexiones finales, confirman que existe una situación precaria en los salarios de los trabajadores de los sectores productivos del país, situación que, junto a los altos grados de desempleo, subempleo y trabajo informal, son causantes de pobreza y determinantes del subdesarrollo económico de Guatemala.

Por todo lo expuesto y analizado, se confirma la hipótesis planteada en el respectivo plan de investigación.

## **Referencias**

Acuerdo Gubernativo 264-2024. Salarios mínimos para las actividades económicas por circunscripción económica en la República de Guatemala, año 2025. Ministerio de Trabajo y Previsión social.

Acuerdo Gubernativo 307-2023. Salarios mínimos para las actividades económicas por circunscripción económica en la República de Guatemala, año 2024. Ministerio de Trabajo y Previsión social.

Encovi (2023). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2023. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.

Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (2023). <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2023/03/23/202303232142069Odm3oxU9mTY58hkbwzylm7MJop05q.pdf>

ENEI (2023). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2023. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.

ENEI (2-2022). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2022. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.

Marroquín, E. (2024). La Efectividad de la Política Pública de Empleo Digno y su Incidencia en la Solución de la Problemática de los Bajos Salarios en el Mercado Laboral. Propuesta de Tesis Doctoral.

Muñoz Palala, G. (2024). El trabajo informal, un espejo de concentración del capital. Diario digital Plaza Pública. Guatemala.

OIT. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

**El contenido, redacción opinión y enfoque teórico de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impresa, son responsabilidad total de sus autoras y autores. Por lo tanto, los mismos no reflejan necesariamente la opinión o punto de vista de la Dirección.**

**\*\*\*\*\***

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

Impreso en el Taller del IIES  
60 ejemplares  
Guatemala, septiembre 2025

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Facultad de Ciencias Económicas  
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)



- 📍 Ciudad Universitaria, Zona 12  
Edificio S-6 Tercer Nivel
- 📧 @IIES.USAC
- 🌐 [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)
- ✉ [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)
- ☎ Directo: 2418-8523  
Guatemala, América Central