

PROPUESTA

INCIDENCIA

BIEN COMÚN

Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

Año 5 ▶ Edición 16 ▶ Abril / Junio 2016

Catálogo

ISSN 2308-0779



El modelo económico en cuestión

Pobreza y crecimiento sin equidad
Salarios diferenciados: ¿qué dicen los datos?
Instituciones para la competencia de mercados

Razones de la baja recaudación tributaria
La apuesta por la inversión extranjera
El futuro del café

▶ **El Estado fragmentado y sus inspiradores**

▶ Efectos del cambio
climático en la salud

▶ Necesidades de inversión
en riego

▶ **Análisis** de Coyuntura

- Cien días de gobierno
- Crisis de confianza
- Un capital político que se pulveriza
- La terapia del shock

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Distribución gratuita

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación del IPNUSAC sobre temas y procesos sociales de actualidad. Se ha convertido en una fuente de reflexión, análisis y opinión para diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable. Es una revista trimestral impresa y editada en Guatemala, que compila artículos originales presentados en la Revista IPNUSAC, versión digital, publicada quincenalmente y de circulación en redes académicas de cobertura nacional, regional e internacional, así como en instituciones de Gobierno, Organismo Legislativo, Sociedad Civil, Cuerpo Diplomático, entidades nacionales e internacionales.

361 R454	Revista análisis de la realidad nacional / Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala. -- Guatemala : IPNUSAC,2014 v. il. ; 25 cm. Trimestral Año 5 , edición 16 Abril / Junio 2016
-------------	---

IPNUSAC

Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Salón 100 y 103
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
2418-7679 / 2418-7616
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Publicada en:

www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaguatemala.usac.edu.gt
www.issuu.com



Impreso en papel reciclado



IPNUSAC



ipn_usac



ipnusac@gmail.com

Catálogo



www.latindex.unam.mx

Año 5 ▶ Edición 16 ▶ Abril / Junio 2016

Revista
Análisis de la —
Realidad Nacional



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

El Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) es un centro académico de carácter multidisciplinario que asesora al Consejo Superior Universitario (CSU) y al Rector en el tratamiento de los asuntos relevantes de la vida democrática del país. Fortalece el aporte técnico científico en el estudio y la solución a los problemas nacionales. Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

Esta revista provee acceso libre e inmediato a su contenido bajo el criterio de hacer disponible gratuitamente la información al público, para el desarrollo de un análisis integral de lo que sucede en la actualidad y fomentar un mayor intercambio de conocimiento. Por tanto, los contenidos pueden ser utilizados, distribuidos y modificados bajo la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras derivadas.



Registrada en el Centro Internacional ISNN
(International Standard Number)
bajo el No. 2308-0779

Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Carlos Guillermo Alvarado Cerezo, Rector

Carlos Enrique Camey Rodas, Secretario General

Director de la Revista

Edgar Gutiérrez, Coordinador General IPNUSAC

Consejo Editorial

Mario Rodríguez, Jefe División de Educación IPNUSAC

Luis Leal, Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC

Edgar Celada Q., Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Diego Montenegro, Abogado y Notario, Director de Asuntos Jurídicos, USAC

Maynor Amézquita, Maestro en Comunicación y Periodista

Consejo Asesor Internacional

Alfredo Forti, Internacionalista

Jorge Nieto Montesinos, Sociólogo

Francisco Goldman, Escritor y Periodista

Editora

Rina Monroy, Comunicadora IPNUSAC

Jefa Biblioteca Central USAC

Magaly Portillo, Licenciada en Ciencias Psicológicas

Bibliotecólogas

Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC

Departamento Administrativo-Financiero

Diana Herrera

María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

Apoyo estadístico y digital

Jacqueline Rodríguez

Distribución

Vilma Peláez de Castillo, responsable

Jessica Farfán, apoyo

Yony Colindres, entrega

Traducción

José Sagastume

Diseño, diagramación e ilustración de portada

Rosario González

Fotografías

Fernanda Iraheta, epesista de comunicación social

Índice

Presentación - Edgar Gutiérrez
 Director de la revista

1 Análisis de Coyuntura IPNUSAC

El 14 de enero, la agenda de reformas la puso el Congreso 16 enero 2016	20
El mandato 1 febrero 2016	23
Crisis de confianza 16 febrero 2016	27
La terapia del shock 1 marzo 2016.....	30
CC: el contexto importa más que los nombres 16 marzo 2016.....	33
Un capital político que se pulveriza 1 abril 2016	36
Caminando sobre cenizas y semillas 16 abril 2016	39
Análisis de los primeros cien días de gobierno 1 mayo 2016.....	42

2 Economía

Modelo económico, pobreza y crecimiento sin equidad Nery Villatoro Robledo	54
Razones de la baja carga tributaria Edgar Pape Yalibat	66
Salarios diferenciados: qué dicen los datos Sergio Armando Rosales Mazariegos	104
Apuntes sobre la necesaria institucionalidad de la competencia de mercados Edgar Balsells	112
Economía del conocimiento: de la materia prima a la materia gris Roberto Barrios Castillo	134

3 Política

El Estado fragmentado y sus inspiradores Edgar Balsells	144
Ideas gramscianas para una coyuntura de restauración Marco Fonseca	171

4 Medio Ambiente

Cambio climático y necesidades de riego Luis Leal Monterroso	212
Cambio climático y sus efectos en la salud humana Magaly Arrecis	221

5 La Región

La apuesta de Centroamérica por la inversión extranjera directa Mario Rodríguez Acosta y Rolando Lay	236
Perspectivas del café en Centroamérica Roberto Codas y Kraig H. Kraft	264



Índice de Autores

Magaly Arrecis

Bióloga de la USAC y M.A. en Socioeconomía Ambiental del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Jefa del Área Socioambiental del IPNUSAC e integrante del Comité Técnico del Observatorio Ambiental de Guatemala. Docente de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Ha publicado libros de textos, materiales de educación ambiental y artículos de opinión.

Edgar Balsells

Economista por la USAC. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Pontificia Universidad de Salamanca), Maestría en Policy Economics (Universidad de Illionis en Urbana Champaign), Maestría en Administración Pública (Programa USAC-INAP). Encargado del Área Socioeconómica del IPNUSAC. Ministro de Finanzas Públicas en 2010-11, subsecretario de SEGEPLAN y miembro de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía USAC, Investigador de FLACSO-Guatemala, Consultor del PNUD.

Roberto Barrios Castillo

Estudios de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Economista. Coordinador del Programa de Estudios para la Paz y Educación de la Dirección General de Investigación Digi-Usac. Docente de postgrado de la Especialización en investigación científica de la Escuela de Estudios de Postgrado de Ingeniería e instructor del Comando Superior de Educación del Ejército. Ensayista, investigador y articulista.

Roberto Codas

Comunicador y economista paraguayo. Trabajó como periodista en Brasil en la década de 1970 y en las Naciones Unidas, Nueva York, como especialista en información y desarrollo. Analizó los conflictos bélicos de Centroamérica, donde vivió los años 80. Dirigió la Fundación AVINA, una iniciativa de desarrollo sostenible para América Latina, y ahora desde Paraguay participa en emprendimientos con enfoque de cambio sistémico hacia un desarrollo sostenible e inclusivo en diversos países.

Marco Fonseca

Doctor en Pensamiento Político y Social de York University (Toronto). Profesor adjunto en el Departamento de Estudios Internacionales del Colegio Glendon y la Facultad de Artes Liberales y Estudios Profesionales de la Universidad de York. Prepara un libro sobre la teoría gramsciana de la sociedad civil y otro sobre la crítica hegeliana a la sociedad civil. Ha publicado *Entre la Comunidad y la República. Ciudadanía y sociedad civil en Guatemala*.

Kraig H. Kraft

Doctor en Agroecología por la Universidad de California, David. Es asesor técnico para café y cacao en América Latina y el Caribe para Catholic Relief Services. En los últimos 12 años ha trabajado en temas de desarrollo rural agrícola en la región con organizaciones como el Comité de Evaluación de Sostenibilidad y la Corporación Financiera Internacional. Es coautor de un libro sobre cambio climático y tradiciones culinarias; *Chasing Chiles: Hot Spots Along the Pepper Trail. Actualmente vive en Nicaragua*.

Rolando Lay

Auxiliar de investigación en el Departamento de Estudios de Problemas Nacionales “Rafael Piedrasanta Arandi” de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Luis Leal Monterroso

Médico veterinario. M.A. en Producción Animal. Jefe del Área de Innovación Científico Tecnológica del IPNUSAC. Fue Rector de la USAC (2002-2006) y representante de los Rectores de las Universidades de Guatemala ante la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz. Docente de la USAC. Ha publicado *Sistemas Agrosilvopastoriles amigables con el medio ambiente*.

Edgar Pape Yalibat

Economista, USAC. Doctor en Tributación, Universidad Galileo. M.A. en Políticas Públicas, Universidad de Harvard. Estudios de Ingeniería Industrial en la Universidad Oskar Von-Miller Politechnikum en Munich, Alemania. Fue subsecretario de SEGEPLAN y viceministro de Finanzas Públicas. Investigador de FLACSO-Guatemala. Ha publicado, entre otros, *Evaluación de la sostenibilidad del desarrollo en Guatemala*.

Mario Rodríguez Acosta

Doctor en Educación. Maestría en Relaciones Internacionales y Políticas Educativas. Economista. Jefe del área de Educación del IPNUSAC y docente universitario. Investigador y director del Observador Global. Ha sido consultor-investigador del PNUD- El Salvador. Consultor en Seguridad Alimentaria. Ha publicado *Implicaciones Sociales, Políticas y Económicas del Capítulo 10 del CAFTA*.

Sergio Armando Rosales Mazariegos

Economista por la Usac, con estudios en Nicaragua, Corea del Sur y México. Docente universitario. Consultor, investigador y evaluador. Coautor en investigaciones sobre cadenas productivas y cuentas territoriales de base agraria, agricultura campesina, intervención estatal en mercados alimentarios y el derecho humano a la alimentación.

Nery Villatoro Robledo

Investigador social, analista político y columnista de prensa. Su formación base es de historiador. Autor de estudios sobre problemática agraria, tenencia y acceso a la tierra, y soberanía, seguridad y reservas alimentarias. Ha publicado desde hace más de dos décadas múltiples ensayos políticos en diarios y revistas especializadas.

Authors Index

Magaly Arrecis

Biologist of the USAC and M.A. in environmental Socioeconomics of the Tropical agronomic Center of research and education (CATIE). Head of the socio-environmental Area of the IPNUSAC and member of the Technical Committee of the environmental Observatory of Guatemala. Professor of the Graduate School of the Faculty of economic sciences, USAC. She has published books of texts, materials of environmental education and opinion articles.

Edgar Balsells

Economist by the USAC. Doctor in Political Sciences and Sociology (Pontifical University of Salamanca), Master in Policy Economics (University of Illinois at Urbana Champaign), Master Degree in Public Administration (USAC-INAP Program). Responsible for the socioeconomic area of IPNUSAC. Minister of Public Finance in 2010-11, undersecretary of SEGEPLAN and member of the Monetary Board. Teacher of Postgraduate course of the faculty of Economy USAC, Investigator of FLACSO-Guatemala, Consultant of the PNUD.

Roberto Barrios Castillo

Doctoral studies in Social and Political Sciences. Economist. Coordinator of the program of studies for peace and education of the direction General of research Digi-Usac. Teacher of postgraduate specialization in scientific research of the school of postgraduate studies of engineering and instructor of the higher education of the army command. Essayist, researcher, and writer.

Roberto Codas

Paraguayan communicator and economist. He worked as a journalist in Brazil in the 1970s and in the United Nations, New York, as a specialist in information and development. He analyzed the warlike conflicts of Central America, where he lived the 80s. It directed the Foundation AVINA, a sustainable development initiative for Latin America, and now from Paraguay participates in enterprises with approach of systemic change toward sustainable development and inclusive in various countries.

Marco Fonseca

Doctor of Political and Social Thought of York University (Toronto). Assistant professor in the Department of International Studies of the School Glendon and the faculty of Liberal Arts and Professional Studies of the University of York. It prepares a book on the theory gramsciana of the civil society and other on the Hegelian criticism of the civil society. He has published *Between the Community and the Republic. Citizenship and civil society in Guatemala*.

Kraig H. Kraft

Ph.d. in Agroecology from the University of California, David. It is technical advisor for coffee and cocoa in Latin America and the Caribbean for Catholic Relief Services. In the past 12 years has worked on issues of rural agricultural development in the region with organizations such as the sustainability assessment Committee and the International Finance Corporation. He is co-author of a book on climate change and culinary traditions; *Chasing chilies: Hot Spots Along the Pepper Trail*. He currently lives in Nicaragua.

Rolando Lay

Research assistant in the Department of Studies of National Problems "Rafael Piedrasanta Arandi" of the Faculty of Economic Sciences of the University of San Carlos of Guatemala.

Luis Leal Monterroso

Veterinary doctor. M.A. in Animal Production. Head of the Scientific Innovation of the IPNUSAC Area. He was Rector of the USAC (2002-2006) and representative of the Rectors of the Universities of Guatemala before the National Commission of the Peace Agreements. Teacher of the USAC. Has published *Agrosilvopastoral systems friendly with the environment*.

Edgar Pape Yalibat

Economist, USAC. Doctor in taxation, Galileo University. M.A. in Public Policy, University of Harvard. Studies of Industrial Engineering at the University Oskar Von-Miller Politechnikum in Munich, Germany. He served as undersecretary of SEGEPLAN and Deputy Minister of Finance. Researcher at FLACSO Guatemala. Has published, among others, Evaluation of the Sustainability of Development in Guatemala.

Mario Rodríguez Acosta

PhD in education. Master's degree in International Relations and Political Education. Economist. Head of education of the IPNUSAC and University Professor. Researcher and director of the Global Observer. It has been consultant-investigador of the PNUD- El Salvador. Food safety consultant. He has published implications social, political and economics of Chapter 10 of the CAFTA.

Sergio Armando Rosales Mazariegos

Economist by the Usac, with studies in Nicaragua, South Korea and Mexico. University teacher. Consultant, researcher and evaluator. Coauthor in investigations on productive chains and territorial accounts of agrarian base, rural agriculture, state intervention in food markets and the human right to the feeding.

Nery Villatoro Robledo

Social researcher, political analyst and columnist of the press. Their training base is historian. Author of studies on agrarian problem, tenure and access to land and sovereignty, security and food reserves. Has published since more than two decades ago multiple political essays in newspapers and specializing magazines.

Presentación

Las tasas de crecimiento económico no son malas, pero pueden ser engañosas al no revelar que el aparato productivo apenas absorbe plenamente a 2 de cada 10 jóvenes que cada año ingresan al mercado de trabajo. De los 8 que quedan fuera, 7 sobreviven en la economía informal y 1 emigra a los Estados Unidos. Las remesas familiares de los emigrantes hacen flotar la economía y alivian la pobreza de muchos hogares, pero tampoco disimulan el drama social, cuyas manifestaciones son el aumento de la pobreza y la desigualdad social, la desnutrición y el empeoramiento general de las condiciones de vida de la población.

La crítica al modelo económico que ha dado paso a ese cuadro de crecimiento sin equidad —como lo nombra Nery Villatoro— no tiene centralidad en el debate desde hace décadas, sin embargo ya forma parte de las preocupaciones centrales en las capitales del mundo, que ven el país como fuente de inseguridad. Después de la crisis humanitaria de niñez migrante no acompañada quedó claro que en el cono norte de Centroamérica el problema no se reduce a corrupción y crimen organizado. En el fondo está el sistema económico con privilegios sempiternos e impunidad. Es la explicación que encuentra Edgar Pape cuando analiza la baja recaudación tributaria y la vía falaz del empleo por medio de salarios diferenciados, que Sergio Rosales desvela. O la necesaria protección a la competencia que ha vuelto al debate a propósito de una legislación que deberá entrar en vigor a

partir del segundo semestre de 2016 para honrar acuerdos internacionales.

No solo se trata de reconstruir mercados sino también Estado. Edgar Balsells lo enfoca apropiadamente desde la institucionalidad, proponiendo superar el modelo institucional de los programas de ajuste estructural que, después de 30 años, da muestras de agotamiento. Las instituciones hacen el engranaje del sistema de gobierno y de mercado. No puede funcionar, al menos por mucho tiempo, uno sin el otro. Por eso, como demuestran Mario Rodríguez y Rolando Lay, la inversión extranjera tampoco ha sido la panacea que muchos anunciaron en Centroamérica; tampoco la producción del café, ahora con una nueva estructura de propiedad, por con una cadena de valor enteramente desbalanceada, volviéndose tan vulnerable al punto de estar ante una crisis de viabilidad, según indican Roberto Cudas y Kraig H. Kraft.

Gran parte de la respuesta a las interrogantes de qué sustituye el modelo económico en cuestión está en el campo micro. Luis Leal propone, por ejemplo, que como política pública se promueva un amplio programa nacional de mini riego para mitigar los impactos adversos del cambio climático y además ganar superávit en comunidades en condición de pobreza y pobreza extrema. El análisis del café no es solo económico, también es estratégico, de cara al cambio climático en curso, cuyos impactos son severos, de acuerdo a los datos que proporciona Magaly Arrecis. En conclusión, Guatemala marcha sometida a electro shock en esta coyuntura –donde el gobierno de Jimmy Morales camina a ciegas–, que es el inicio apenas de un proceso traumático y no libre de accidentes de reconfiguración de su sistema político y también económico.

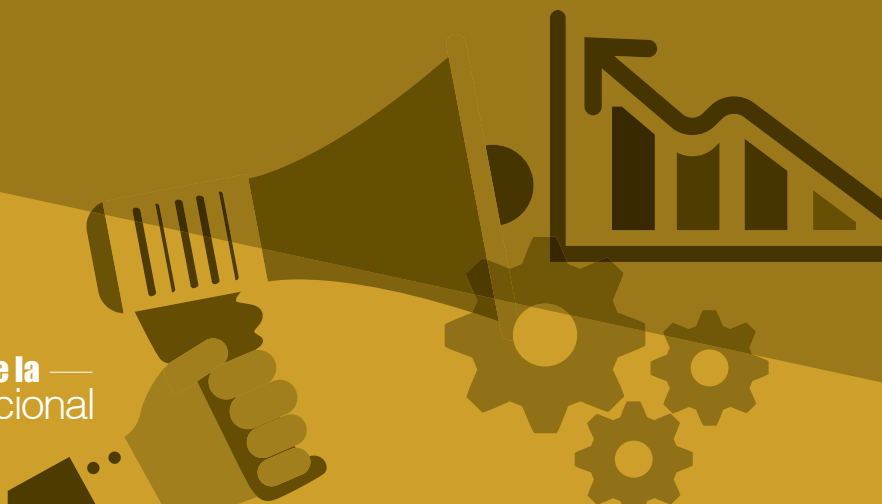
Edgar Gutiérrez
Director

Revista Análisis de la Realidad Nacional

1

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Revista
Análisis de la —
Realidad Nacional





El 14 de enero, la agenda de reformas la puso el Congreso



IPNUSAC
16 enero 2015

Si los actos simbólicos de transmisión del mando del Estado se analizan en su contexto y se proyectan como estrategias de poder y gobernabilidad en el futuro inmediato, una primera conclusión del 14 de enero es que la iniciativa política la tomó esta vez el Congreso de la República, por cierto, la institución democrática más desprestigiada y expuesta a una “depuración” ciudadana y judicial.

Nunca en la historia de 30 años de democracia el ordinariamente protocolar discurso de instalación de un Presidente del Congreso, había rivalizado en contenido y poder con el del Presidente de la República. Lo hizo esta vez, no obstante su alocución breve y gris, el recién electo presidente de la Junta Directiva del organismo Legislativo, el veterano diputado Mario Taracena de la UNE, al

colocar la agenda de reformas de Estado.

El presidente Jimmy Morales, de oratoria impecable y brillantemente emotiva, no alcanzó a articular la estrategia del gobierno que conducirá los próximos cuatro años.

La UNE, el partido que postuló a Sandra Torres en las elecciones de

2015, en las que fue ampliamente derrotada, ganó sin embargo la minoría parlamentaria más significativa. Y a partir de un bloque de 34 diputados soldó una alianza multipartidaria para ganar la conducción del Congreso con 119 votos.

Taracena encabeza ahora una junta directiva que coaliga las estructuras de los partidos de la política tradicional (clientelar), que no incluyó al nuevo partido oficialista FCN-Nación del presidente Morales ni a las expresiones del partido Lider de Manuel Baldizón que están adquiriendo nuevos nombres.

El presidente del Congreso, uno de los políticos conservadores más antiguos del Congreso, logró el acuerdo con el recién organizado bloque del partido Reformador –que vació al partido Patriota–, liderado tras la escena por Alejandro Sinibaldi, ex ministro de Comunicaciones y ex precandidato presidencial de Otto Pérez, que finalmente no corrió; además, con el partido Todos, cuyo secretario general es Felipe Alejos, al que se adhirió el expresidente Alfonso Portillo, aunque fue descalificado por el TSE como candidato a

diputado. Esas tres agrupaciones, a las que se sumaron pequeñas bancadas como UCN, CREO-Unionistas y Viva, más algunos diputados independientes, dominaron la primera sesión de la nueva legislatura.

Al asumir el cargo Taracena reivindicó lo que el Congreso desoyó en 2015, durante las movilizaciones y demandas ciudadanas que pusieron en jaque al poder político. Ofreció limpiar la corrupción administrativa del Legislativo, a la vez que adoptó una agenda de reformas de Estado que en gran medida son reivindicadas por los movimientos cívicos, apoyados por la comunidad internacional: Ley Orgánica del Congreso, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Servicio Civil, Ley del Organismo Judicial y Ley Orgánica del Ministerio Público, es decir, la arquitectura básica para la reconstitución institucional del aparato público, que es precondition de cualquier política pública sostenible.

El gran vacío en la nueva legislatura y el gobierno recién instalado fue el tema fiscal. Sin recuperar la capacidad tributaria del Estado, seriamente vulnerado en los últimos años, las reformas y las políticas simplemente sin inejecutables.

Por su lado el presidente Morales, en el discurso inaugural de su administración autenticó en los movimientos ciudadanos de 2015 que parcialmente dieron al traste con los partidos tradicionales, su partida de nacimiento como gobernante. Reafirmó que su mandato central era la lucha contra la corrupción y la gestión de un gobierno transparente, pero no delineó la hoja de ruta para cumplir esa misión. Reclamó reiteradamente la responsabilidad y participación de la sociedad, aunque no hizo mención de los mecanismos.

Habló de comenzar a recuperar, a partir del lunes 18 de enero, los servicios hospitalarios soportándose perentoriamente en donaciones privadas. Se propuso la meta de disminuir la tasa de desnutrición infantil, que alcanzaría diez puntos porcentuales al cabo de la próxima década, e implícitamente de ponerse al día con uno de los Objetivos del Milenio, la cobertura universal de la escuela primaria.

En un sentido positivo podría verse que el Congreso y el Ejecutivo tendrán estrategias complementarias: unos ponen las normas sustantivas y el otro las ejecuta. Si ese fuese el caso significa que el eje del poder político se traslada al parlamento. La probabilidad de ese cambio dependerá de la capacidad de conducción política de los bloques, controlando las presiones de las redes clientelares de los partidos.



El mandato

IPNUSAC
1 febrero 2016

¿Qué hace la diferencia en la gestión política de los organismos del Estado en 2016? Un solo asunto: la determinación o no de los liderazgos de sacudir las instituciones y reformarlas. Eso significa hacerlas transparentes y funcionales. Fue el mandato de la ciudadanía desde las plazas y en las urnas en 2015.

Básicamente esa es la diferencia durante las dos primeras semanas de gestión entre la cabeza del poder Ejecutivo, Jimmy Morales, y quien preside la Junta Directiva del Congreso, Mario Taracena. Y es también la diferencia entre el atasco o prolongación de la crisis del Ejecutivo y el insospechado dinamismo del Legislativo.

El presidente Morales está en el plan de la inercia institucional y mientras pasan los días la opinión pública solo tiene acceso a nombramientos controversiales, por ejemplo, en el Ministerio de Comunicaciones, donde ha ocurrido la gestión de arranque más breve, apenas once días, tras la renuncia de Sherry Ordóñez, ex contratista de obras, ante el riesgo

de opiniones desfavorables de la Contraloría General de Cuentas; mientras el sucesor, José Luis Benito, es señalado de asociación ilícita (*el Periódico*, 29/01/16 p. 3).

Críticas similares se repiten en la selección de altos funcionarios en la Secretaría de Inteligencia del Estado y en la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, que conforman el primer círculo de seguridad del gobernante; además en la oficina del registro catastral. También hay serias críticas por el retorno de asesores relacionados con actos de corrupción en el Ministerio de Salud, y suspicacias en la propia SAAS, donde es poderosa la sombra del coronel retirado Armando Melgar Padilla, propietario de empresas de seguridad, y jefe de seguridad de Morales desde la campaña.

Las primeras iniciativas del mandatario no están en la sintonía de la gente en las plazas ni de las urnas. Un donativo de equipo usado y de medicamentos para los hospitales, despertó más sospechas que entusiasmo porque vino de los proveedores. La colocación de deuda interna para financiar el

presupuesto, arqueó las miradas, aunque aún no ha desatado las críticas de quienes advierten los riesgos del endeudamiento, sobre todo si es para operaciones de funcionamiento. La idea de ahorrar poniendo a trabajar al Ejército en la construcción de 8 mil kilómetros de carreteras con la maquinaria pagada a precio de fábrica por el gobierno de Otto Pérez y Roxana Baldetti, aunque era de segunda mano, tampoco convence.

Ese cuadro, entre caótico e improvisado del Ejecutivo en la primera quincena, pudo haber pasado más discretamente si no hubiese contraste con la gestión del Congreso. Mario Taracena empezó, desde el día 18, sacudiendo el árbol al dar a conocer las planillas y los desproporcionados salarios de los empleados y funcionarios de ese organismo, que se mantenían como información reservada. Los datos conmocionaron a la opinión pública. Acto seguido arrancó la maquinaria y en dos semanas aprobó tres leyes, y adelantó otras dos

que son clave en la reforma del Estado (Ley Orgánica del Congreso y Ley Orgánica del Ministerio Público), mientras fue a indagar a la Corte de Constitucionalidad por el dictamen esperado desde el año pasado de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Con estas acciones Taracena no solo ha dejado electrizados a los diputados, sin capacidad de reaccionar o boicotear; ha ganado a la opinión pública y, además, convirtió en pocos días al Congreso en el epicentro político del Estado. En el Legislativo convergen ahora los movimientos ciudadanos producto de las movilizaciones de 2015, el comisionado de la CICIG, la Fiscal General, el Procurador de los Derechos Humanos, los académicos y la comunidad internacional, o sea, aquellos que quieren discutir la reforma del Estado. El presidente Morales deberá acudir mañana a presentar sus puntos, después de que los últimos tres gobernantes rehuían y menospreciaban al Congreso.

Para lograr esta transformación Taracena se ha apoyado en dos factores de poder extra parlamentarios: la comunidad internacional, en particular la embajada de los EE.UU. y la CICIG, y en la ciudadanía muy atenta ahora al quehacer político. Los medios de prensa reflejan exactamente esas dinámicas y colocan las preguntas incómodas a los altos funcionarios.

Esos mismos factores de poder han estado dispuestos a hacer lo mismo en el Ejecutivo, pero, a pesar de los aparentemente bajos compromisos de campaña del presidente Morales, no lo han conseguido, sino a medias (Ministerio de Gobernación). Más allá del Ejecutivo y el Legislativo se instala un ánimo institucional de sacudir el árbol y provocar reformas. Al menos es lo que se percibe en los liderazgos del Ministerio Público, la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría General de la Nación y un tanto tímidamente en la Contraloría General de Cuentas. La PDH ha

continuado su labor a tambor batiente, pero la Corte Suprema de Justicia, así como algunos jueces parecen perder el paso en ciertos momentos.

La revolución ciudadana “sin cambios revolucionarios” de 2015 ha entrado a una segunda etapa en la cual la demanda se traduce en reforma institucional y una buena selección de magistrados de la CC. Los riesgos de desestabilización, desde luego, no están conjurados. La polarización por los juicios a viejos mandos militares ha penetrado al Ejército activo y la rendición judicial de cuentas a alcaldes y diputados caudillos regionales pueden abrir focos de ingobernabilidad; sin embargo no existe el detonante, que sólo podría provenir de factores tradicionales de poder que se perciban acorralados.



Crisis de confianza

IPNUSAC
16 febrero 2016

Precozmente, apenas a un mes de haber asumido, el gobierno de Jimmy Morales empezó el itinerario de la ingobernabilidad. La experiencia de los gobiernos democráticos desde 1986 muestra cómo la crisis de gobernabilidad sigue cuatro momentos, que 1) empieza con la pérdida de confianza, sigue con 2) la inviabilidad de las acciones del Ejecutivo y continúa con 3) la confrontación, hasta que 4) culmina en crisis de Estado, esto es, la pérdida de control de las tensiones por vacío de autoridad.

El gobierno de Morales atraviesa por el primer momento (pérdida de confianza), en el cual los tiempos políticos se aceleran en una sociedad expectante y crecientemente comunicada a través de redes sociales y medios independientes. Sus primeras iniciativas exhiben una administración con poca pericia, sin rumbo ni liderazgo.

Los golpes de efecto, como los medicamentos donados, se vuelven un *boomerang* de efecto prolongado por más de 30 días, provocando un severo desgaste. Obviamente hubo un diagnóstico equivocado de las capacidades del aparato público, incluso sobre su logística de hacer valer un inventario de necesidades y clasificación de medicamentos, insumos y equipos pertinentes.

La ausencia de rumbo –de la cual la sociedad toma nota- y un liderazgo precario conducen al vacío de poder político, que se traduce de inmediato en fragmentación de la unidad de gobierno. Así, se impone el criterio “pragmático” de hacer crecer artificialmente la bancada FCN-Nación en el Congreso, cooptando mediante intercambio de favores a diputados electos de otros partidos, una antigua práctica duramente criticada al partido Lider en el periodo 2012-15.

Por otro lado, en el Ministerio de Finanzas el solo anuncio de colocación de bonos estimuló a empresarios locales a repatriar capitales masivos que estaban depositados en el exterior, no obstante que las primeras reacciones de las bancadas UNE y MR son adversas. La incipiente discusión sobre el valor real de la moneda quedó zanjada con el superávit de la balanza cambiaria en los últimos días.

En tercer lugar, en Economía la reiterada liberación de aranceles del pollo sacrifica ingresos fiscales a la vez que pone en tensión las cláusulas de cumplimiento del

Tratado de Libre Comercio con los EE.UU., aunque representa ganancias netas de Q 600 millones al sector de importadores.

Y por último el nombramiento de oficiales de baja en el entorno de seguridad del mandatario (Melgar Padilla, Aragón y López Jiménez), tiene un costo grave para la integridad de la jerarquía del Ejército desde el momento en que en ese círculo de Casa Presidencial se decide, politizando, los nombramientos clave en la institución armada.

La conclusión obvia es que sin un programa ni liderazgo unificador, la administración de gobierno y sus expresiones de partido se han parcelado más de lo que aconseja una razonable gobernabilidad. La tendencia a profundizar esa fragmentación del poder previsiblemente va a apresurar los otros dos momentos de la crisis de gobernabilidad (pérdida de conducción política y legitimidad).

En tal sentido será clave la selección del magistrado de la Corte de Constitucionalidad y lo que pueda ocurrir en la presidencia de la Junta Directiva del IGSS. Un representante de Jimmy Morales en la CC decididamente ideológico o bien un seguro social bajo dominio

sectorial pondrán en tela de juicio la legitimidad de las decisiones del mandatario y sus acciones serán vistas con marcada sospecha, sea por impericia política o por razones éticas.

Vistos uno a uno los ministerios estratégicos de la administración central, resulta que los grupos tradicionales de poder tienen ahora más representación en el Ejecutivo de lo que una candidatura independiente hasta la primera vuelta electoral anticipaba. Esos grupos de interés ven con recelo –como amenaza– a un Congreso que se auto-sacude y elabora una agenda legislativa con riesgos para ellos, como la Ley de Desarrollo Rural, la Ley de Radios Comunitarias, incluso la Ley de la

SAT y otras, mientras ven por ahora relegado su modelo de exenciones fiscales y depresión salarial.

Las dificultades del gobierno de Jimmy Morales para entender la naturaleza simbólica del ejercicio del poder, y sobre todo del poder democrático en un encendido clima social de lucha contra la corrupción, propicia el rápido desencanto de los votantes. Como hemos dicho en los análisis sobre gobernabilidad, la sociedad emprende un camino muchas veces sin retorno, que es la desconfianza de su propia decisión electoral (voto arrepentido). El indicador más fiable de lo que se ha descrito es el notable descenso en la popularidad o aceptación del Presidente.

No obstante, esa primera estación del itinerario de la crisis de gobernabilidad es aún reversible en este momento, pero requiere la comprensión por parte del equipo de gobierno sobre los diversos factores de poder y un cambio radical de gestión. En una palabra, valorar el tiempo político que se atraviesa.



La terapia del **shock**



IPNUSAC
1 marzo 2016

Muy temprano en la gestión de los nuevos poderes electos del Ejecutivo y el Congreso la coyuntura se ha tornado densa. Tiene que ver con la compleja agenda de los nuevos gobernantes que encontraron instituciones en ruina, pero también con el contexto y los conflictos propios de actores externos (empresarios, ex militares, grupos sociales) con influencia directa en el Estado.

La dinámica que atraviesa a los actores desde hace al menos dos años está directamente influida por el tratamiento de Washington al triángulo norte de Centroamérica, donde Guatemala ocupa un lugar preeminente. El análisis sobre la región es que sus Estados han colapsado y sus sistemas económicos, aunque tienen tasas positivas de crecimiento y sectores muy dinámicos, básicamente se han convertido en expulsores

de población, tanto del sistema económico como del territorio.

La consideración simple del triángulo norte como fuente de inseguridad internacional adquirió otro matiz tras la declarada crisis humanitaria de niñez migrante no acompañada. Desde hacía al menos tres décadas –guerras civiles en Centroamérica– que la Casa Blanca no reunía a sus funcionarios del más alto nivel

para analizar la crisis en la zona. El problema tiene tres dimensiones: el crimen organizado transnacional, la corrupción política y la complicidad o tolerancia de agentes económicos que, al final del día, vuelven disfuncionales a estos países.

En conclusión, después de superar las guerras civiles de la década de 1980 las elites de la región han fracasado en construir democracias estables e incluyentes. A partir de entonces se aplica una estrategia de *shock* diferenciada hacia los tres actores. Por un lado, los cabecillas del narcotráfico son sacados de su hábitat (extradiciones y condenas) y algunos reconvertidos. La guerra táctica de inteligencia contra el crimen organizado está básicamente ganada, pero la inoculación del crimen en la política, la economía y las sociedades de estos países, ha generado otros problemas; además, es un momento delicado de transición de los fenómenos criminales en el hemisferio y Washington necesita incidir en la configuración de los próximos escenarios de seguridad.

Por otro lado, el sistema de justicia ha roto el cordón de protección implícita hacia un conjunto de altos dirigentes políticos, primero en Guatemala, después en El Salvador y más adelante en Honduras, procesándolos por casos de corrupción; son políticos nacionales (ex presidentes), regionales (diputados) y locales (alcaldes) con bases sociales formadas a partir de las redes políticas y económicas ilícitas. La depuración judicial de la clase política en la zona —a partir de la lección de Honduras en 2009— no será automática y debe respetar un ritual legal y de plazos establecidos para eludir los riesgos de vacíos de poder y anarquía.

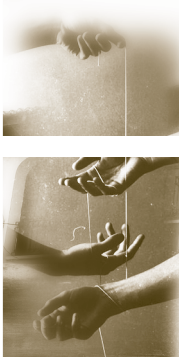
En tercer lugar están los agentes económicos que danzaron con el crimen y que medraron de las debilidades del sistema. El primer golpe de efecto fue el grupo Rosenthal de Honduras, señalado de blanquear dinero del narcotráfico y establecer negocios ilícitos. Los dos líderes de la familia Rosenthal están sujetos a proceso en los EE.UU. y congeladas las cuentas bancarias de sus socios. Después vino el caso del ex presidente Rafael Callejas, vinculado a los escándalos de corrupción en la FIFA que investiga la fiscal general Loretta Linch.

Luego de esas aplicaciones de *shock* el gobierno de Honduras aceptó finalmente la creación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH), bajo la conducción de la OEA.

La CICIG (prima mayor de la MACCIH) avanzó en los últimos días hacia lo que el ex presidente Otto Pérez, en una de sus últimas comparecencias públicas como gobernante, denominó, reclamando que se investigara, como la “Línea 2”, esto es, la contraparte del funcionario

público y del político corrupto en las aduanas y en general en la SAT, los agentes económicos. La primera barrida de la CICIG de importadores de telas y otros productos al menudeo, cuyos almacenes están localizados al sur de la zona 1 de la capital, no estremeció. Pero las capturas de los directivos de la tradicional empresa de aceros, señalada de defraudar al fisco más de Q 255 millones, sí alarmó al núcleo central del sector privado con mayor poder, el llamado Grupo de los Ocho (G8) y la perturbación se ha trasladado a varias cámaras empresariales.

Los poderes electos en el Ejecutivo y el Congreso, apenas lidiando con sus propias agendas, ven pasar la tormenta y alguno que otro relámpago que les estremece. La incertidumbre anida en el alcance que tendrá la terapia del shock: hasta dónde llegará la persecución penal. Y por otro lado, hay una colonia de veteranos ex militares sentados en los banquillos de los tribunales por crímenes de guerra; algunos de ellos tienen derecho de picaporte en Casa Presidencial y en el Palacio Legislativo. Sintiéndose acorralados, bajaran dos opciones: que los agentes económicos coordinen con los políticos señalados y los ex militares procesados, respondiendo con demostraciones de fuerza, por ejemplo, levantando una ola de defensa nacionalista que podría incluir la movilización de las viejas milicias del conflicto armado, las ex PAC, o cambios en la legislación (como se intentó con la reforma de la Ley del MP); o bien, tomar cada cual su camino y ver cómo se salvan.



CC: el contexto importa más que los nombres

IPNUSAC
16 marzo 2016

Esta semana quedó conformada la séptima Corte de Constitucionalidad, que marca el final de la era de Alejandro Maldonado, presente con decisiva influencia en cuatro de los seis anteriores periodos, durante 20 años. La mayoría de observadores se pregunta sobre la tendencia o vínculos de cada uno de los nuevos magistrados a fin de establecer la “correlación de fuerzas” interna de la CC, pero hasta ahora el único dato notable es la aparente pérdida de espacio de los grupos corporativos y de sectores ideológicos extremos.

No obstante más relevante que los nombres es el contexto en que operará la nueva CC, marcado por una tensión política que se condensa en el sistema de justicia. A tal punto incide ese contexto que la Corte Suprema de Justicia y de Apelaciones, electas controversialmente a fines de 2014 como producto casi puro de la concertación del entonces

partido oficial, el PP, y de su teórico principal oponente, Lider, han actuado en una dirección enteramente contraria a la prevista por la sociedad civil y por los padrinzgos de esos magistrados. Los principales dirigentes del PP están ahora procesados penalmente y los de Lider —cancelado como organización política— se diluyeron en otras

fuerzas políticas, incluido el oficialista FCN-Nación.

En el Ministerio Público la fiscal general Thelma Aldana rompió amarras y es adalid, junto con Iván Velásquez comisionado de la CICIG, de la lucha contra la impunidad en general, pero en particular de tres sectores de poder tradicional intocables hasta ahora: políticos/altos funcionarios, míticos mandos militares y empresarios corporativos.

La justicia por casos de corrupción que unió a la sociedad entera en multitudinarias concentraciones durante 2015, ahora que se extiende hacia las graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado, y presuntos casos de defraudación tributaria de notables corporaciones y sus operadores, fragmenta a la sociedad, generando tensión en las cúpulas. Es una tensión que borda entre la delgada pero decisiva línea de insubordinación concertada de las tres elites, incluyendo sus representaciones territoriales, y la resignación a un nuevo orden.

La defensa pública de los señalados es básicamente ideológica y política, recurre a una presunta “conspiración de izquierdistas” y a la injerencia de Washington, reclamando abiertamente a la principal capital política del mundo la “deslealtad” del antiguo compañero de batallas contra el comunismo. Ante lo que Washington responde: “revisamos y aprendemos de los errores de nuestra historia”. Pero más allá de los argumentos retóricos la cuestión es: estas tres elites de poder que ahora comparecen ante la justicia faltaron a su deber supremo de procurar seguridad y bienestar a su sociedad, sin distingos de raza o género. En el mundo interconectado del siglo XXI esa falla se convierte en problema y hasta “amenaza” para las potencias, sea en el Norte de las Américas o en Europa Occidental.

Esas elites han tenido al menos 20 años, desde la firma de los Acuerdos de Paz, para arreglar su casa, pero debido a que los índices de alarma se han elevado –sobre todo tras la crisis humanitaria de niños migrantes no acompañados y las revelaciones judiciales de Marllory Chacón, mantenidas bajo reserva por cinco años por razones de seguridad nacional de los EE.UU.- lo que comienza a ocurrir es un proceso de ajuste

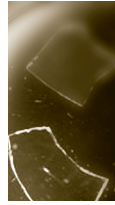
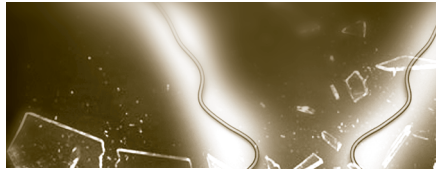
interno que, al parecer, pasa por el escarmiento.

El efecto de emplear mal, por parte de esas elites, los márgenes de autonomía es que ese espacio se reduce hasta la asfixia, como le ocurrió al ex presidente Otto Pérez. Los datos dicen que Washington no impone, pero veta según sus filtros de interés, que no siempre son los de la sociedad civil. Sus apoyos tampoco son incondicionales en la búsqueda de la eficiencia, esto es, tener resultados con transparencia (o con la menor corrupción posible), pues saben que el tiempo no es neutral en una ruta que tiende

hacia el Estado fallido en el norte de Centroamérica.

En la gestión del presidente Jimmy Morales se sabe que hay corrupción de poca monta la cual, al crecer, conforme la disponibilidad de recursos, tendrá reacciones sociales e internacionales. En la nueva cúpula de Gobernación hay buenas credenciales, pero hasta ahora poca gobernanza. En el Congreso hay mucho ímpetu y poco tacto que despierta irritación. Pero sin duda una de las tareas más complejas será dismantelar las mafias en la SAT, que reflejan las mafias en las elites. Si esa condición de limpieza no se cumple el Estado no habrá podido ganar poder tributario y al no hacerlo compromete su viabilidad y soberanía entera.

Por eso mismo la agenda de la nueva CC estará no solo signada por los juicios de alto impacto que ahora apenas inician, sino sobre todo por el tratamiento del tema fiscal y otros que tocan la gobernabilidad en los territorios, como las consultas comunitarias que obliga el Convenio 169. El magistrado electo, Francisco de Mata Vela, ha descrito los cotos de una CC que procure en adelante equilibrios de poder: el amparo como protección del ciudadano y no recurso de impugnación, una CC privativa del orden constitucional y no invasiva del legislador ni del tribunal ordinario, y educación constitucional en todos los poderes del Estado para obviar laberintos burocráticos (*Prensa Libre*, 11/03/15, p. 4).



Un capital político que se pulveriza



IPNUSAC
1 abril 2016

El presidente Jimmy Morales fue elegido de manera inesperada en la coyuntura inédita de 2015, sin embargo, por inhabilidad, falta de programa y ausencia de alianzas amplias y estables, precozmente se subsume en la corriente política más tradicional. Eso molesta a la ciudadanía aunque solo de manera marginal, al menos hasta que la dinámica del poder no toque un nervio sensible de interés general.

Desde la perspectiva del estilo de gestión, el hándicap de Morales es entrar en la retórica de la transparencia, sin conmover el régimen político corrupto. No ha depurado ni transparentado la administración central bajo su cargo, aunque tampoco ha cometido un acto flagrante que despierte animosidad social. Pero la inacción y ausencia de hoja de ruta opera como un reloj de arena consumiendo velozmente el capital

político del gobernante, pues los espacios que deja los ocupa la vieja visión de la política que ha sido repudiada en las plazas y en las urnas.

Se aprecia en la selección de cuadros de Gobierno. Ocurrió tempranamente al más alto nivel del Ministerio de Comunicaciones, donde se detectó conflicto de interés e insolvencia administrativa en la SAT. Luego en el Ministerio de

Salud donde fueron recolocados asesores de pasadas gestiones opacas. Y en el primer círculo del gobernante, donde se replica un viejo esquema de poderes fácticos, que se auto-colocan por encima de las autoridades formales de inteligencia, seguridad y defensa, debilitándolas en unos casos y en otros, como en el Ejército, alterando esquemas institucionales y politizando nombramientos.

Mina la imagen del Gobierno nombramientos de familiares (hijos del líder del partido oficial) en cargos asociados a concesiones de terrenos públicos ubicados en la geografía estratégica. O bien que el vicepresidente Jafeth Cabrera sea denunciado por el presunto intento de adquirir una residencia valuada en al menos US\$ 2.5 millones en la zona 14. Incluso el viaje del hijo del gobernante acompañando a la selección de fútbol a un encuentro internacional.

Los nombramientos de gobernadores, tan salpicados de dudas y en medio de forcejeos entre las fuerzas políticas que ahora son coalición oficial en el Congreso, no se libraron de la controversia, a pesar de

haberse activado por primera vez a los Consejos de Desarrollo. Justamente fue en la bancada oficial FCN-Nación de donde surgió la primera decepción sobre el estilo de gestión de las fuerzas políticas. Mientras entraba en vigencia la reforma de la Ley Orgánica del Congreso que prohíbe el transfuguismo al menos durante los tres primeros años de una legislatura, la bancada del Presidente se triplicó, casi absorbiendo a bloques que dominaron la anterior legislatura (notoriamente al diluido partido Lider), hasta volverse primera minoría. Puede dar fuerza, pero no prestigio, a juzgar por el rol oficial en las reformas a la Ley del MP y la Ley Electoral.

Eso claramente va más allá del manejo mediático de las formas, y entra al contenido de las políticas. En el Ejecutivo, donde eso ha sido más notorio es en el Ministerio de Salud por una gestión improvisada de donaciones privadas de insumos y medicamentos a hospitales públicos, que no pasó la prueba de fiscalización de la PDH, ni contribuyó a mitigar la crisis hospitalaria. De hecho después de la controversia de la ministra de Comunicaciones hace un mes, se vuelve a escuchar la petición de renuncia de un segundo integrante del gabinete, el ministro de Salud.

La gestión de la seguridad desde Gobernación tampoco es satisfactoria, aunque la crítica es más contenida, adivinando el debilitamiento del ministro Rivas, que proviene del equipo de la fiscal general, deja espacio a los ex oficiales que rodean al Presidente, y cuyas prácticas se asocian a los métodos del pasado. De todos modos los ex oficiales incidieron en nombramientos en la cúpula de la Digici y en la estructura del Sistema Penitenciario. El gobernante ha reclamado un éxito en la disminución de la tasa de homicidios, pero es inaudible pues las

extorsiones, los asaltos y una pequeña cadena de ataques terroristas atribuidos a las maras han erizado a la opinión pública.

La restricción general del gasto impacta la gestión de recursos, sea desde el Congreso o en los Consejos de Desarrollo, aunque esa limitación se podría traducir pronto en reclamos de grupos demandando fertilizantes o indemnizaciones de la guerra. Los logros son haber adelantado las provisiones de textos escolares (una buena gestión de transición del ex ministro de Educación, Alfonso Ramírez) y procurar el pago de salarios a los empleados públicos.

El Gobierno sigue trabajando sobre una delgada capa financiera, donde se debate entre reapertura de créditos, aprobación de bonos, consideración de una amnistía fiscal y la apuesta mayor, la reestructuración de la SAT. La fina capa no es solo financiera, pues la relación con los factores que hacen la gobernabilidad democrática es desbalanceada. El Presidente no logra encajar con la sociedad civil ni las organizaciones sociales, con la comunidad internacional, la iglesia católica ni con la prensa.



Caminando sobre cenizas y semillas

IPNUSAC
16 abril 2016

El título corresponde a una frase del escritor Carlos Fuentes (2000), recordando a Alfred de Musset (inicios del siglo XIX), cuando Europa iba con un pie sobre la semilla (el porvenir) y otro sobre la ceniza (el pasado). Guatemala está ahora mismo en ese trance: lo viejo no termina de morir y lo nuevo no acaba de nacer.

Hace un año iniciaron las movilizaciones ciudadanas, en sinergia con el MP y la CICIG, que pusieron en “jaque” al viejo sistema político. Pero este sistema sigue vivo en el Congreso, mediante las estructuras clientelares de varios partidos, tras las elecciones de septiembre 2015, y se ha colado a la Casa Presidencial a través del transfuguismo y de funcionarios medios en la mayoría de ministerios (destacadamente el Ministerio de Salud Pública) del Gobierno Central.

Después de la primera batida, a partir del 15 de enero pasado, del diputado Mario Taracena, publicando las nóminas de empleados (salarios desproporcionados, plazas fantasmas y nepotismo) las fuerzas tradicionales se han reacomodado convirtiendo al FCN-Nación en la primera minoría del Congreso, y reeditando las viejas prácticas que empiezan a hacer vibrar las redes sociales.

Fue el caso de la agresión verbal de miembros de la bancada oficial –destacadamente Juan Manuel Giordano– en contra de la gobernadora de Alta Verapaz, Estela Ventura, por lo cual el MP pidió, el jueves 14, retirar la inmunidad a ocho diputados para investigarlos por delitos de discriminación racial, abuso de autoridad y tráfico de influencias. Pero también es el caso del reposicionado dirigente de ese partido, Édgar Ovalle, a quien la Corte Suprema de Justicia ha protegido el derecho de antejuicio ante acusaciones de graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno, de quien se ha denunciado, en las redes sociales (Justicia Ya) que se le canceló la visa de los EE.UU. y que trafica influencias en el Gobierno Central con propósitos clientelares.

La agenda en el Congreso camina bajo la mirada de Washington, el único factor que por ahora vence las resistencias de los diputados. Estos al parecer solo

buscan resarcir sus inversiones de campaña a través de la inversión pública, pero las restricciones fiscales bloquean por el momento ese objetivo.

Por otro lado, el Ejecutivo sigue carente de hoja de ruta. Hasta ahora solo está claro que la agenda de la comunidad internacional (y el MP como agente local dinamizador) es recuperar capacidades de seguridad interior y de recaudación tributaria del Estado, depositando las operaciones centrales en el ministro de Gobernación, Francisco Rivas, y el superintendente de la SAT, Juan Francisco Solórzano Foppa, ambos exfuncionarios del MP.

La estrategia de persecución penal de la CICIG desde 2014 parece encaminada hacia el propósito de recuperación de capacidades soberanas del Estado, por ejemplo, en el sistema penitenciario (neutralización temporal del ex capitán Byron Lima como jefe de hecho de varias cárceles) y en áreas críticas como Izabal y Petén (desmantelamiento, en dos etapas, de la estructura criminal de los Mendoza); sin embargo en estos casos el Estado no ha tenido capacidad de recuperar instituciones y territorios ni ha protegido población.

Cuando el Estado no llena esos espacios (sea porque sigue siendo actor subordinado o socio en las utilidades ilícitas), las estructuras criminales tienden a fragmentarse y al cabo recuperan sus capacidades de control. Las notables limitaciones de la depuración y de la reforma policial de una década (no obstante el incremento del número de agentes, que supera los 30 mil) impiden que la acción de la CICIG tenga un alcance estratégico.

La recuperación de la base financiera del Estado empezó hace un año con el desvelamiento de la estructura La Línea, que ha llevado a prisión al binomio presidencial electo en 2012, Otto Pérez y

Roxana Baldetti, así como a varios superintendentes y otros altos funcionarios. Pero no se detuvo allí y siguió con la llamada Línea 2, expresiones del poder económico. La empresa Aceros fue pillada con una defraudación tributaria equivalente a US\$ 100 millones y es probable que deba resarcir al Estado, de la misma manera que se aplicó extinción de dominio sobre bienes de los funcionarios procesados, mientras los rumores de nuevos casos de persecución de ilícitos han perturbado a altas esferas del poder económico. Ahora el capítulo que está por escribirse es el de la depuración y reforma de la SAT a fin de que el Estado gane poder tributario institucional.

Así, la persecución penal va dejando cenizas del viejo sistema, pero el eslabón débil para que germine la semilla de un nuevo sistema es la clase política, además de Casa Presidencial, donde se ha seguido una ruta que conduce al Estado al aislamiento internacional, al reclamar por la conducta de representantes diplomáticos en las principales capitales políticas (Nueva York, Ginebra, Bruselas e incluso, hasta cierto punto, Washington). El manejo de la política internacional se ha convertido en el factor crítico de la coyuntura, con amenazas de regresión.



Análisis de los primeros cien días de gobierno



IPNUSAC
1 mayo 2016

Mirada general

Falta un plan de gobierno que trascienda a la mecánica burocrática de las políticas públicas de salud y educación. Aunque la administración central cuenta con equipos especializados en los Ministerios, se percibe descoordinación y ausencia de un proyecto político compartido que oriente el activismo de la burocracia hacia un proyecto central.

Mucha controversia innecesaria, principalmente en el Ministerio de Salud, que ha manejado inadecuadamente la crisis de desabastecimiento, y proyectado una imagen de poca capacidad de gestión.

Mala política de comunicación, que ha generado controversias entre los miembros del poder Ejecutivo e incertidumbre en

la población. Bajo nivel de gobernabilidad entre Ejecutivo y Legislativo, que provoca colisión de posiciones entre la bancada oficial y el Presidente de la República.

Presidente Jimmy Morales

Un actor político útil, que representa el papel de imagen pública de un gobierno democráticamente electo, sin

poder político ni efectividad real en las funciones públicas. Un presidente que reina pero no gobierna ni logra proyectar una imagen de autoridad, liderazgo y orientación estratégica de su equipo de trabajo.

Gabinete

Un equipo de estrellas que no logra resultados de equipo. Mucho de los ministros cuentan con trayectorias reconocidas en sus temáticas, no obstante la ausencia de objetivos claros de gobierno y por carteras, llevan a priorizar de manera desarticulada restando impacto a los aportes y desarrollos que tímidamente se empiezan a alcanzar.

A excepción de Salud y Ambiente y Recursos Naturales, por encabezar debates de interés colectivo, las demás carteras están fuera del lente ciudadano y no se percibe avances concretos. La efectividad particular y de conjunto, puede estar seriamente afectada por la escasez de recursos financieros para atender de manera innovadora las problemáticas de cada Ministerio.

Área de Salud

Cuando asumió el gobierno de Morales la atención mediática se centró en la llamada “crisis de salud”. La deuda de arrastre, el pago de salarios atrasados, el desabastecimiento y cierre de servicios ocupaban las primeras planas, y la movilización de médicos buscaba enviar un mensaje contundente al nuevo gobierno. El presidente Morales respondió anunciando la donación de una cantidad muy significativa de medicamentos que a la postre representó un desgaste político significativo al evidenciarse que ésta incluía insumos y medicamentos vencidos.

Cien días después, los problemas en la red pública de salud siguen siendo los mismos, la crisis en los dos hospitales más importantes del país continúa, y sus médicos ya están saliendo a las calles a denunciar ante la impotencia de tener que salvar vidas sin contar con los insumos necesarios. El pago de salarios atrasados mitigó descontentos entre los empleados del Ministerio, pero las demandas por el cumplimiento del pacto colectivo recién empiezan. El pago de la deuda de arrastre se ha hecho a expensas de lo asignado para este año, por lo que se prevé que en un plazo muy corto

se agoten los escasos recursos asignados para 2016.

No hay evidencia de un plan específico que denote que las autoridades tienen claridad de hacia dónde quieren llevar a la salud pública, y la apuesta a la “caridad” se sigue perfilando como la única “política pública”.

Área de Educación

En Educación no hay una propuesta novedosa para cambiar el rumbo de los últimos años. Opera la inercia de las últimas administraciones; hay interés de las nuevas autoridades de afrontar la problemática de cobertura, pero recurriendo a actores externos como alcaldías, fundaciones, ONG, etc., lo cual es insuficiente.

Se administra la crisis y no se conoce un plan, una propuesta o iniciativa para frenar y revertir los aspectos negativos que afectan el sistema educativo en su conjunto, es decir, el abandono escolar, el déficit en infraestructura, la reducción de cobertura, la baja calidad, el abandono de los niveles básico y diversificado, la deserción escolar, la falta de oportunidades para niñas, la deficiencia en la cobertura de la educación bilingüe intercultural y la falta de recursos económicos, entre otros aspectos.

Área de Economía y Finanzas

Inicialmente en el plano de las finanzas públicas, que constituye el insumo básico para satisfacer las crecientes demandas sociales, el gobierno de Jimmy Morales se ha enfrentado a la siguiente realidad:

- Cierre de las ventanillas de crédito internacional
- Brecha entre ingresos e ingresos (alrededor de Q.4,000 millones en 2015)
- Deuda flotante, principalmente en el Ministerio de Salud
- Deterioro institucional de la SAT y
- Cendados presupuestarios que limitan los esquemas de endeudamiento público

Para hacerle frente a estos problemas, se planteó una iniciativa de ley que hiciera viable la ejecución presupuestaria; se viajó a los organismos internacionales (Washington) y se ha comenzado a revitalizar el cambio institucional en la SAT, con el nombramiento de un nuevo Superintendente. La propuesta de reforma a la ley de la SAT

tiene la intención de relajar la astringencia de ingresos tributarios y el cumplimiento de los aportes constitucionales e institucionales, mediante la ampliación del cupo de endeudamiento interno en Q 1,633 millones.

Un análisis de los destinos de gasto permite visualizar las apremiantes demandas de gasto:

- Q490.7 millones de aporte extraordinario al Ministerio Público
- Q195 millones para el Organismo Judicial
- Q.400 millones para la USAC
- Q150 millones para el Fideicomiso FIDEMUNI de la Municipalidad de Guatemala
- Q 271 millones para el PINFOR
- Q 126.6 millones para el PINPEP

Nótese que se trata de negociación de bonos públicos, es decir, recursos caros, que no están siendo destinados a inversión pública sino a gasto corriente; además de los Q 11,000 millones autorizados en el presupuesto 2016, cerca del 80% se destinan al pago de la deuda pública.

¿Qué se concluye al respecto de las finanzas públicas en estos primeros 100 días? Prevalece un fuerte endeudamiento público y el peso de las amortizaciones y pago de servicios es significativo. El cúmulo de demandas al fisco vienen de los aportes constitucionales e institucionales (como lo es el caso típico del PINFOR y PINPEP), quedando muy débil la inversión pública para la competitividad y el crecimiento económico, que es el que tiene los mayores efectos multiplicadores.

Los niveles de recaudación al primer trimestre apuntan a una cifra anualizada de Q 50,000 millones, lo que aún está lejos de la asignación de ingresos tributarios para 2016 (Q54.5 millones).

Cuadro 1:
Resumen de la recaudación de Ingresos Tributarios,
Primer trimestre 2016
(Millones de Quetzales)

Descripción	Recaudación primer trimestre 2016
Recaudación Tributaria SAT	12,406.3
Impuestos Comercio Exterior	3,345.4
Impuestos Internos	9,060.9
Recaudación otras Instituciones	105.8
Ingresos Tributarios Netos	12,512.1

Fuente: SAT.

Otra problemática que enfrenta el gobierno es el desorden de gasto causado por las respuestas populistas de nuevas leyes aprobadas por el Congreso, como el incremento a pensiones de jubilados, que tuvo inicialmente como fuente de financiamiento un incremento en el aporte de los trabajadores del Estado, pero que luego de dos días de huelga y descontento se pasó al fisco, denotando gasto adicional no contemplado en el presupuesto 2016.

La estrategia del Ministerio de Finanzas es tímida y carente de contenido transformador; el Ministro tiene la intención de pasar este año alimentado por bonos, principalmente en poder de los bancos del sistema, y el 2017, gracias a una apertura paulatina de las ventanillas de crédito externo, con préstamos de ajuste presupuestario, cuya condición principal es la solución a los problemas de la SAT.

Un análisis del presupuesto 2016 permite observar la urgencia de ampliar los gastos destinados principalmente a salud; sin embargo la astringencia financiera impide una solución más transformadora, respondiendo con parches a las demandas de salud y nutrición.

En resumen, la estructura de las finanzas públicas se caracteriza por creciente endeudamiento, engrosamiento de los aportes constitucionales e institucionales y el abultamiento de gastos de funcionamiento, principalmente causado por los pactos colectivos en entidades como el Congreso, Educación y Salud. Este es un gobierno tímido, carente de liderazgo.

Área de Seguridad Ciudadana

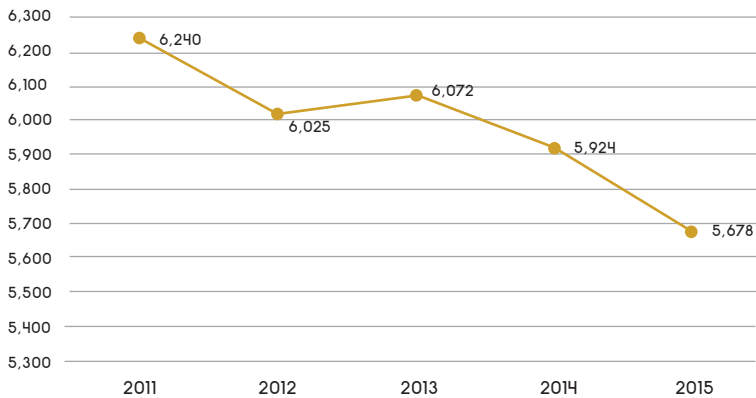
Podemos caracterizar la situación en materia de seguridad como inercial, pues no se ha producido ningún planteamiento de carácter estratégico ni, en consecuencia, alguna acción que marque un cambio de rumbo sustantivo de la herencia recibida de la gestión de Mauricio López Bonilla ni de Eunice Mendizábal. Da la impresión que al ministro Francisco Rivas le ha costado construir un equipo de su confianza en la cartera, y los pocos logros que pueden mencionarse (el esclarecimiento del atentado con bomba en San José Pinula,

por ejemplo) descansan más en los adecuados niveles de coordinación entre PNC y MP, que son anteriores al nuevo gobierno.

En términos de resultados medibles, los primeros tres meses del año no reportan una mejora sustantiva en indicadores críticos, como la tasa de homicidios. Hay una tendencia que viene de años atrás, atribuible precisamente a la acción coordinada entre PNC y MP. Este resultado, que es positivo, sugiere que si se reforzaran los mecanismos de investigación criminal y las acciones preventivas, podrían obtenerse reducciones mayores en el área sensible de las muertes violentas.

En la gráfica 1 se aprecia la tendencia positiva, que de mantenerse en el primer trimestre (cuando hubo 1,374 homicidios) al final de 2016 podrían reportarse 5,496 casos. En todo caso lo que se esperaría del Mingob es un planteamiento estratégico que, partiendo de lo ya logrado, apunte a resultados más sensibles para una población que sigue agobiada por la violencia criminal.

Gráfica 1:
Muertes violentas en Guatemala
(Año: 2011-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inacif.

La misma inercia puede plantearse en relación a sub-áreas como el sistema penitenciario, donde no se pasa del diagnóstico conocido sobre el hacinamiento y sus

causas. O la PNC, en relación a la cual no cuaja un proceso de reforma de diez años. Se esperaría que se reoriente la reforma, con énfasis en la depuración y la profesionalización de la Policía. Pero en lugar de eso hay silencio y abandono. Otro tanto pasa con la suerte que tendrá la Digici. No debería prolongarse mucho tiempo la indefinición.

Área de Transparencia

El caso de Puerto Quetzal denota la pasividad en materia de transparencia, tanto del gobierno de transición de Maldonado Aguirre, como el de Jimmy Morales. El principal desafío del gobierno es ponerle un freno a las acciones de corrupción y continuar con el legado de FECCI-MP/CICIG en materia anti-corrupción y un adecuado desenlace de casos paradigmáticos como IGSS/PISA, la Línea y ahora Puerto Quetzal.

Un paso hacia delante es la prórroga del mandato de la CICIG, solicitada por el presidente Morales. Otro tema de relevante para evaluar la transparencia en el Ejecutivo es sus nexos con importantes actores del sector empresarial, militares retirados y ciertos líderes religiosos. Hay poderes de facto que han permeado en el gobierno para

mantener una actitud pasiva ante la transparencia, como en el caso de TCCQ, en virtud de que los embates del MP y CICIG.

Área de Desarrollo Rural

El desarrollo rural ha estado ausente en la agenda del gobierno de Jimmy Morales. La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), proveniente de los Acuerdos de Paz, formulada mediante un proceso participativo durante varios años, aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, ratificada por dos acuerdos gubernativos de dos gobiernos, parte sustancial del Katun y expresión nacional de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, acordada por los diez presidentes del Sistema de Integración Centroamericana, ha sido ignorada por la nueva administración.

De esa manera, Jimmy Morales ha hecho eco a la inconformidad de los sectores empresariales más conservadores que se oponen a que el Estado atienda con

prioridad el desarrollo humano de los pobres y excluidos que habitan en los territorios rurales, con el criterio que lo importante es la producción de riqueza en dichos territorios, que automáticamente se derramaría hacia el conjunto de la población, lo cual ha resultado falso en las últimas décadas, pues la pobreza general y extrema ha aumentado, al mismo tiempo que ha crecido la economía. Esta realidad es aún más dramática en el área rural, donde la pobreza general es casi el doble de la urbana y la extrema es el triple.

Área medio ambiente

Como era de esperar, las nuevas autoridades estarán terminando de conocer la situación y el funcionamiento de las dependencias, intentando los cambios necesarios para hacer más eficiente el trabajo o encaminarlo a su lógica de trabajo, pero falta retomar y ojalá solucionar dificultades presentes y antiguas en las instituciones, tanto administrativas, financieras y técnicas.

Para el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), entre los casos más evidentes a tratar está la impunidad ambiental en torno a las actividades mineras, hidroeléctricas, agrícolas y aquellas que en administraciones pasadas

omitieron la consulta a los pueblos afectados y que causan impactos ambientales y sociales.

La ampliación del reglamento de descargas de aguas residuales y disposición de lodos (Ac. Gob. 236-2006) evidencia la falta de cumplimiento de una norma establecida desde 2006 y que ni las municipalidades, ni el MARN han acatado.

Preocupa la ampliación del plazo para que las municipalidades tengan plantas de tratamiento de aguas residuales porque en la práctica se ha evadido la responsabilidad y el período del mandato municipal lo ha permitido; por otro lado, otras fuentes de contaminación se mantienen y el deterioro se incrementa en detrimento de la salud de la población y los ecosistemas.

Ministerio de Energía y Minas y el caso de la Mina San Rafael evidencia que la impunidad ambiental rebasa a los extractores de recursos naturales, y recae también en las malas prácticas de dependencias que deberían acatar la resolución de la Corte de Constitucionalidad.

En el caso del CONAP el debilitamiento institucional durante estos cien días ha sido severo,

tanto por la falta de presupuesto, como de recurso humano calificado lo cual reduce su capacidad de gestión. La toma de rehenes en la Reserva de Biosfera Maya evidencia la falta de apoyo a una institución que debe velar por la conservación del patrimonio natural y cultural de la nación, pero que carece de los medios para hacerlo, principalmente en áreas donde hay ausencia de Estado y parece haber gobiernos paralelos que imponen sus reglas. El caso del INAB es dramático por los asesinatos de personal en Alta Verapaz, que ponen de manifiesto la impunidad y la inexistencia de protocolos de seguridad para el personal.

En el Congreso los temas socio-ambientales carecen de prioridad y aunque haya intentos de preparar un proyecto de Ley de Aguas, es necesario que sea sociabilizado y consultado con distintos sectores de la sociedad civil representados legalmente y que sean legítimos.

Congreso de la República

La octava legislatura ha mantenido un alto nivel de activismo parlamentario, posicionándose en el debate público, tanto por las controversias de algunos diputados, como por la peculiar

productividad parlamentaria, que no escapa a la crítica, haciendo hincapié en la baja calidad de los productos legislativos, algunos que ya han sido suspendidos por problemas constitucionales.

No se identifica una agenda legislativa priorizada que contribuya a orientar la ruta de desarrollo del país. El desorden en la aprobación de leyes ha puesto en colisión temas determinantes como la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con otras que merecen mayor discusión y consenso previo a incorporarlas a la agenda legislativa.

Los escándalos, negociaciones y opacidades de algunos diputados, alienta la pérdida de credibilidad y legitimidad de sus acciones; sin embargo, los temas de interés de actores del Legislativo se han ido concretando, lo que describe un aceptable nivel de efectividad.

Cabe resaltar que hay avances y desarrollo administrativos en el Congreso que permiten un adecuado nivel de acceso a la dinámica legislativa para su fiscalización, situación que mejora, sustantivamente, respecto de la anterior legislatura, que operó con total inaccesibilidad a medios de comunicación y programas de fiscalización ciudadana.

2

Economía





Modelo económico, pobreza y crecimiento **sin equidad**

Nery Villatoro Robledo

Resumen

Hay una conexión directa entre modelo económico (organización de la producción), ingreso (distribución de la riqueza), pobreza y desarrollo humano, así como entre modelo económico nacional y economía mundial, propia de una interdependencia asimétrica. Los datos oficiales más recientes muestran que la pobreza y la pobreza extrema aumentaron entre 2006 y 2014, impactando más adversamente a los indígenas, mujeres y niños, no obstante que la economía general mantiene un aceptable ritmo de crecimiento promedio desde 2001, hasta la fecha.

Palabras clave

Pobreza, pobreza extrema, desigualdad, crecimiento económico, neoliberalismo.

Economic model, poverty and growth without equity

Abstract

There is a direct connection (Organization of production) economic model, between income (distribution of wealth), poverty and human development, as well as between national economic model and an asymmetrical interdependence, global economy. The latest official data show that poverty and extreme poverty increased between 2006 and 2014, impacting more adversely to the indigenous people, women and children, however the general economy maintains an acceptable average growth rate since 2001, to date.

Keywords

Poverty, extreme poverty, inequality, economic growth, neoliberalism.

Después de todo, quizás tenga razón el Banco Mundial (Grupo Banco Mundial, 2014:14, citado en Villatoro, 2015:65) al afirmar, en el documento presentado junto con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI- 2014), que “los datos y clasificaciones de pobrezas son solamente el comienzo ya que por sí solos no nos dicen nada...” Pero esconde la verdad al decir que los datos no dicen nada “...de las causas de lo que ha ocurrido y no podemos decir a este punto el papel de: cambios en la economía nacional, factores económicos externos (internacionales), programas sociales, producción agrícola, etc... ni siquiera sabemos en qué momento entre el 2006 y el 2014 ocurrieron estos cambios”.

El contexto económico mundial

En Guatemala, como en todo el mundo, hay una conexión directa entre el modelo económico (organización de la producción), ingreso (distribución de la riqueza), pobreza y desarrollo humano. También la hay entre el modelo económico nacional y la economía mundial; una interdependencia asimétrica entre países de capitalismo desarrollado y países de capitalismo subdesarrollado, favorable a los primeros.

El capitalismo ha experimentado múltiples cambios a lo largo de su historia. Para comprender el por qué de ciertos indicadores, como pobreza y desarrollo humano, hay que tomar en cuenta las características del capitalismo neoliberal de hoy, que tiene sus orígenes en la sobreacumulación de finales de la década de 1970: “El dominio del capital financiero, una descomunal concentración y centralización del capital, fragmentación del proceso productivo, flexibilización laboral, desregulación que facilita la expansión

espacio-temporal sin precedentes, nuevos factores de acumulación, la magnitud y recurrencia de sus crisis, entre otras” (Villatoro, 2014a: 2). Esa sobreacumulación quebró el capitalismo de la posguerra que, para Guatemala y toda América Latina, fue el modelo desarrollista (sustitución de importaciones, desarrollo de una industria nacional, ampliación del mercado interno, con un Estado regulador) propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Por diferentes causas, Estados Unidos vio que la crisis de sobreacumulación amenazaba su producción y “contraatacó imponiendo su hegemonía a través de las finanzas”, pero para ello era necesario forzar a que los mercados, particularmente los financieros, se abrieran al comercio internacional (Harvey, 2004:116 y 117); es decir, era necesaria la desregulación de las economías nacionales y eliminar todo tipo de barreras a la circulación del capital. El Fondo Monetario Internacional (FMI) fue clave en este proceso. Surgió así el neoliberalismo como

nueva ortodoxia económica. El capital financiero se convirtió en el eje central del dominio global capitalista. La expansión en el espacio y en el tiempo del capitalismo asume características globales; no hay espacio o lugar en el que el capitalismo no se expanda, es una expansión permanente (Villatoro, 2014b: 6).

El neoliberalismo dominado por Wall Street y la Reserva Federal estadounidenses, los centros financieros de Tokio, Londres y Frankfurt y grandes corporaciones capitalistas transnacionales, es la fase del capitalismo que ha entrado en una crisis estructural. Sus crisis son recurrentes y más profundas, tienen un período de duración más prolongado y los períodos inter crisis son más cortos. La última de ellas, que inició en 2007-2008, aún no termina aunque oficialmente se dio por concluida en 2010.

Stanley Fischer, vicepresidente de la Reserva Federal, en un discurso en Estocolmo, Suecia, en septiembre del 2014, plantea que “no se sabe cuál será el ritmo de crecimiento de la productividad de Estados Unidos y del mundo en el futuro, considerando que probablemente se esté entrando a un crecimiento de la productividad más lento”. Es más, asegura que “el capitalismo

está viviendo en una gran recesión que se ha instalado y no hay certeza en cuanto a su evolución” (Villatoro, 2014a: 27). En 2015, la situación de la economía mundial no varió mucho.

Modelo y crecimiento económico

El desarrollo del neoliberalismo en Guatemala tuvo varias consecuencias y efectos que se reflejan, por ejemplo, en los datos de la ENCOVI 2014: “privatización del capital público (venta de las empresas estatales), disminución del Estado, reducción de los gastos de inversión social [educación, salud]..., ‘desindustrialización’ del país, una mayor penetración del capital transnacional como consecuencia de la desregulación, la flexibilización laboral, entre otras” (Villatoro, 2014b: 3); además, la privatización de los bienes y recursos públicos y de comunidades.

El extractivismo es una de las características del neoliberalismo, como expresión de la expansión del capitalismo a escala global. En Guatemala, varias actividades extractivas se han expandido en los últimos 15 años, luego de que el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) aplicara con

agresividad las medidas del Consenso de Washington. Todo esto nos llegó con el cuento de propiciar el crecimiento económico vía la inversión de capitales privados, transnacionales y nacionales. El principal argumento fue que para sacar de la pobreza a la población, especialmente la del área rural, era necesario atraer inversiones que generaran puestos de trabajo a manera de incrementar los ingresos de los guatemaltecos y mejorar su calidad de vida.

Se dijo que el crecimiento económico sería tal que provocaría el efecto del derrame hacia la población de pocos recursos. Así, se entregó el país al capital transnacional asociado con el capital nacional; éste, por supuesto, subordinado al primero. Y sí, efectivamente, con altibajos la economía, medida a través del producto interno bruto, ha crecido a una tasa promedio de 3.5% anual en los últimos 15 años, con una proyección para 2016 entre 3.1% y 3.9%, como puede apreciarse en el cuadro 1.

Cuadro 1:
Guatemala: Variación porcentual del PIB
(Año base: 2001), 2001-2015

Año	PIB (Var. %)
2001	2.4
2002	3.9
2003	2.5
2004	3.2
2005	3.3
2006	5.4
2007	6.3
2008	3.3
2009	0.5
2010	2.9
2011	4.2
2012	3
2013	3.7
2014 ^p	4.2
2015 ^p	4.1
2016 ^{py}	3.1-3.9

p/ Cifras preliminares;
py/ Cifras proyectadas

Fuente: Banco de Guatemala, 2016.

El fenómeno de la pobreza

Con un crecimiento económico sostenido, aunque con altibajos relacionados con las crisis y vaivenes de los países desarrollados y emergentes, resulta difícil comprender el por qué del aumento de la pobreza a partir del 2006, año en el que registró una sensible disminución respecto a 2001. Pero la pobreza es un fenómeno que afecta no sólo a Guatemala. Si bien la gran mayoría de pobres viven en países subdesarrollados, es un flagelo mundial que aqueja incluso a población de los países de capitalismo desarrollado.

Según datos de la Cepal (citados en Soto, 2015), la pobreza en América Latina en 2013 era 28.1%, con proyecciones de disminución en una décima para 2014. En varios países de la región (Chile, Paraguay, El Salvador y Perú) la pobreza disminuyó en 2013 con relación a 2012. En 17 países de la región la pobreza multidimensional se redujo entre 2005 y 2012 de 39% a 28%; Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Venezuela registraron los mayores descensos.

Pero Guatemala va en sentido contrario en la última década. En comparación con 2000, en 2006

la pobreza total se redujo en 5 puntos porcentuales, al pasar del 56% al 51%, mientras la pobreza extrema disminuyó de 15.7% a 15.2%; sin embargo, en 2011 la pobreza total se incrementó al 53.7% (2.7 puntos porcentuales más), y aunque la pobreza extrema se redujo al 13.33% (1.87 puntos menos) en términos absolutos prácticamente no mostró variación, ya que en 2006 vivían en extrema pobreza alrededor de 1,976 miles de personas, mientras que en 2011 estaban en esa condición en torno a 1,961 miles.

Si el aumento de la pobreza en 2011 ya era preocupante, mayor alarma provocan los datos revelados en la ENCOVI 2014 (INE, 2015), que evidencian con crudeza que, lejos del derrame de riqueza prometido, lo que se ha derramado sobre la población es más pobreza. Según esos datos, la pobreza total se incrementó a 59.3%, es decir, 5.6 puntos porcentuales o, lo que es lo mismo, ahora hay 9.37 millones de pobres. Por su parte, la pobreza extrema se incrementó 10.07 puntos porcentuales, situándose en 23.4%; es decir, 3.69 millones de personas (cuadro 2).

Según los datos de la ENCOVI 2014, los departamentos con mayor incidencia de pobreza son Alta Verapaz, con 83.1%; Sololá, con 80.9%; Totonicapán, 77.5%; Quiché, 74.7%; Huehuetenango, 73.8%; cifras mayores que las reportadas en 2011, a excepción de Quiché. Guatemala es el departamento con menor índice de pobreza, con 33.3%, seguido de Sacatepéquez, con 41.1% y Escuintla, 52.9%. Solamente en

Quiché y Santa Rosa se redujo la pobreza en 2014 respecto a 2006, en 6.3% y 3.6%, respectivamente. (Debe tomarse en cuenta que la ENCOVI 2011 se realizó con una metodología diferente a las dos anteriores, lo que pudo influir en los datos, mientras que para la encuesta de 2014 se utilizó la metodología del Banco Mundial. Por ello, para comparar los datos el INE toma como referencia la de 2006.)

Cuadro 2:

Guatemala: pobreza general, pobreza no extrema y pobreza extrema
En porcentajes. Años 2000, 2006, 2011 y 2014

Año	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza total	Población no pobre
2000	15.70	40.30	56.00	44.00
2006	15.20	35.80	51.00	49.00
2011	13.33	40.38	53.71	46.29
2014	23.4	35.9	59.3	40.7

Fuente: Villatoro (2015: 61).

Pobreza rural, indígena y de género

La pobreza en el país afecta, particularmente en el área rural, a la población indígena y a las de mujeres. Los datos de la ENCOVI 2014 (INE, 2015: 4) revelan que

la pobreza tiene incidencia en el 79.2% de la población indígena (casi 8 de cada 10 personas), lo que es mayor en 1.7 veces que en la no indígena, con el 46.6%. La pobreza extrema es 39.8% en la población indígena y 12.8% en la no indígena. La encuesta revela que la brecha de pobreza entre población indígena y no indígena se ha reducido, pero no porque haya menos indígenas pobres, sino porque se ha incrementado la población no indígena que vive en condiciones de pobreza en 10.3 puntos porcentuales respecto a 2006.

Asimismo, la pobreza es mucho más elevada en el área rural que en la urbana. En todo el país, en el área rural la pobreza total es 76.1% y en el área urbana 42.1%; mientras que la pobreza extrema es 35.3% y 11.2%, respectivamente, evidenciando un incremento de 24.4% en el área rural y 5.3% en el área urbana en comparación con 2006. Respecto a las mujeres, el 51.3% vive en condiciones de pobreza. En la población menor de 17 años el 68.2% es pobre; entre ellos, el 70.2% de los menores de 10 años son pobres, mientras que en los jóvenes de 10 y 17 el 65.9% vive en pobreza.

Ingreso y desigualdad

Los ingresos son sólo una variable para medir la pobreza. En los últimos años se recurre a una medición *multidimensional* en la que se incluyen, además de los ingresos, variables como la calidad de la vivienda, acceso a servicios básicos, educación, empleo, protección social y estándar de vida, el cual se refiere a los ingresos en dinero y la posesión de bienes duraderos. Esas son las variables que utiliza la Cepal en su informe *Panorama social de América Latina* de 2014.

Guatemala, con una población de 15.806,675 personas, según las proyecciones del INE para 2014, tiene una población total en edad de trabajar (PET) de 10.498,289 personas; sin embargo, la población económicamente activa (PEA) era de 6.316,105 personas (INE, 2015: 17); es decir, del total de la PET el 60.16% se encontraba laborando o buscando empleo. La participación de la PEA por sexo muestra también la desigualdad hombres-mujeres, con el 82.7% de los hombres y sólo el 39.9% de las mujeres. En la relación indígenas no indígenas hay poca diferencia: la población no indígenas participa con 59.7% mientras la indígena lo hace con 61.1% (INE, 2015: 18 y 19).

La población ocupada en el momento de la encuesta era 6.131,995 personas (INE, 2015: 23). Una lectura superficial diría que el desempleo, según la encuesta, sería de unas 184,010 personas, alrededor de 3%. Pero si lo comparamos con la PET, la cifra se eleva a 4.366,294, o sea, 41.59%. La población ocupada por sexo corresponde a 97.3% para los hombres y 96.7% para las mujeres. Entre los no indígenas, el 96.4% estaba ocupada, mientras que entre los indígenas era 98.4% (INE, 2015: 23 y 24).

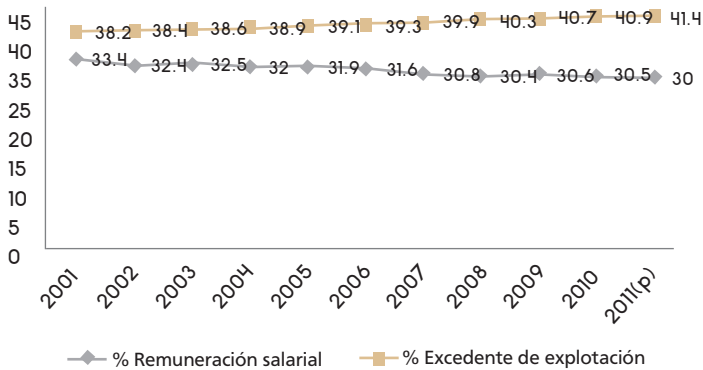
El 60% de los asalariados no tenía contrato, índice que entre los indígenas se eleva a 78.1%, lo cual tiene que ver con acceso a seguridad social, cuestión crítica a nivel nacional y más aún en la población indígena: casi 8 de cada 10 personas no tienen acceso al seguro social. A nivel nacional solamente el 28.8% indicó estar afiliado al IGSS (INE, 2015: 26 y 28), lo cual guarda mucha relación con el "sector" de ocupación: 4.035,118 personas trabajaban en el llamado "sector informal" de la economía, es decir, el 65.8% de la población

ocupada; además, hay un subempleo visible de 11.7% (INE, 2015: 33 y 39).

Pero estar empleado no significa poder cubrir el consumo mínimo de una canasta básica, según las estimaciones del INE. El precio de la canasta básica (alimentos) en 2014 era de Q 2,922, mientras que el de la canasta básica vital (alimentos más otros bienes y servicios necesarios) era de Q 5,332. Si lo comparamos con los ingresos por salarios que reporta la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI 2-2014, vamos comprendiendo de mejor forma el por qué de la pobreza. El 20% de las personas empleadas tenía ingresos promedio mensuales de Q 342, con lo cual no puede cubrir el consumo mínimo alimentario; otro 20% ganaba en promedio Q 875, que apenas le alcanza para cubrir el consumo mínimo. Es decir, el 40% de la población empleada, de acuerdo al valor de la línea de pobreza que establece el INE (Q 10,218 por persona al año), estaría por debajo, o sea, vive en condiciones de pobreza. A ello sumemos el 41.59% de la PET no empleada. Esto sin tomar en cuenta otras variables para una medición multidimensional.

Finalmente, el país es uno de los más desiguales en la distribución del ingreso. Basta ver cómo aumentó en el período 2001-2011 la brecha entre la remuneración salarial (la parte que va a los salarios de los trabajadores) y el excedente de explotación (es decir, la plusvalía, la ganancia de los empresarios), como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1:
Remuneración salarial vs. Excedente de explotación



Fuente: Valdez (2013).

Desarrollo humano

Es claro que Guatemala no ha podido cumplir con uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que era reducir para 2015 a la mitad la pobreza extrema; como se ha visto, en comparación

con 2006, aumentó 10.07 puntos porcentuales en 2014. De acuerdo con el PNUD (2015: 30) el país se encuentra en el rango de un índice de desarrollo humano medio, al alcanzar el valor de 0,627; pero ajustado por la desigualdad el

IDH baja a 0,443. De 176 países medidos, Guatemala ocupa el lugar 128. El rango del IDH medio es de 0,698 (0,431 ajustado por la desigualdad) a 0,555 y 0,418, respectivamente.

Las cifras de pobreza e ingreso parecen no reflejarse en el IDH. Basta mencionar un último aspecto: el país es catalogado como uno de ingresos medios, considerando que el PIB per cápita de 2014 (total del PIB dividido por el total de población) fue de Q 28,732 (US\$ 3,683.59); sin embargo, ya vimos cómo están los ingresos. En estas condiciones, ¿qué resiliencia puede construir la población guatemalteca? Es decir, qué capacidades puede desarrollar para hacer frente a las vulnerabilidades de diverso tipo que enfrenta.

Referencias bibliográficas

- Banco de Guatemala (2015). "Producto Interno Bruto. Años 2001-2015". En *Boletín Estadístico Trimestral*, julio-septiembre 2015. Disponible en <https://www.banguat.gob.gt/estaeco/boletin/menugen.asp?kmenu=INDICE>
- Grupo Banco Mundial (2014). *La medición de pobreza en Guatemala 2014: participación del Banco Mundial*. Guatemala: Banco Mundial. Presentación digital.
- Instituto Nacional de Estadística (2000). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI 2000. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI 2006. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI 2011. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2015a). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI 2014. Guatemala: INE.

- Instituto Nacional de Estadística (2015b). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2014*. Guatemala: INE.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Trabajo al servicio del desarrollo humano. Nueva York: PNUD.
- Soto I., Claudia (2015). “Informe Cepal: Chile es el segundo país con menos pobreza de América Latina después de Uruguay”. En: diario La Tercera, 26 de enero 2015. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/01/680-614253-9-informe-cepal-chile-es-el-segundo-pais-con-menos-pobreza-de-america-latina.shtml>.
- Valdez, J. Fernando (2013). “Prosperidad, ¿en el atasco?”. En: Seminario Internacional. Los desafíos del desarrollo de Guatemala. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Villatoro R., Nery R. (2014a). *Situación del desarrollo mundial a la luz de los nuevos datos sobre ingreso y desigualdad*. Guatemala: Ensayo inédito.
- Villatoro R., Nery R. (2014b). *Hacia un modelo pos neoliberal de economía mixta*. Guatemala: Ensayo inédito.
- Villatoro R., Nery R. (2015). “La pobreza, una pandemia social”. En: Revista Análisis de la Realidad Nacional, año 4, No. 87, 16 al 31 diciembre de 2015, 58-66. Guatemala: IPNUSAC.



Razones de la baja carga tributaria



Edgar Pape Yalibat

Resumen

Guatemala no ha podido llegar a la meta de carga tributaria del 12%, que debiera superar holgadamente dada su economía, pero lo impide las relaciones sociales imperantes y el poder de los mercados cautivos. Matemáticamente y en un enfoque comparativo con economías análogas, la carga debiera ser del 18%. La recaudación es baja por la imposición directa fracturada, la base tributaria estrecha y la alta evasión y elusión fiscal. El país tiene un mayor nivel de pobreza, un IDH y un PIB per cápita más bajos que países con economías comparables. Esas inequidades ocurren a la par de un ínfimo recaudo de tributos a la propiedad inmueble y la carencia de impuestos que graven los movimientos financieros o el patrimonio neto. El tributo a los recursos naturales por la extracción de recursos mineros promedia en América Latina el 28%, mientras que en Guatemala apenas alcanza el 0.35%. Igual ocurre con la explotación de recursos hídricos, que son más estratégicos para el desarrollo nacional y de las comunidades marginadas, que producen el agua. Al final la oposición de esas comunidades expresa el interés nacional de regular los recursos para el bien común.

Palabras clave

Carga tributaria, relaciones de poder, ISR, IVA, exenciones, explotación recursos naturales.

Reasons for the low tax burden

Abstract

Guatemala has not been able to reach the goal of tax burden of 12%, which should exceed loosely given its economy, but prevents it the prevailing social relations and the power of the markets captives. Mathematically and in a comparative approach with similar economies, the load should be 18%. The fundraising is sidelined with fractured direct taxation, the narrow tax base and high evasion and tax avoidance. The country has a higher level of poverty, IDH and PIB per capita lower than comparable economies. These inequalities arise on par with a paltry collection of tributes to the immovable property and the lack of taxes that are payable in respect of the financial movements or equity. Tribute to natural resources by the extraction of mineral resources in Latin America average 28%, while in Guatemala it barely reaches 0.35%. The same occurs with the exploitation of water resources, which are strategic for national development and the marginalized communities, producing water. At the end the opposition of those communities expresses the national interest of regular resources for the common good.

Keywords

Tax Burden, power relations, ISR, IVA, exemptions, exploitation natural resources.

La carga tributaria

Guatemala, además de presentar un alto índice de desigualdad, cuenta con una carga tributaria baja que no le permite implementar políticas tendentes a atenuar las disparidades y disminuir los niveles de pobreza e indigencia. Desde 1995, año previo a la firma de los Acuerdos de Paz, en que se adoptó el compromiso de aumentar la carga tributaria en un 50% respecto a la prevaleciente en dicho año que era del 8.7%, las finanzas públicas no han podido alcanzar la meta ya que la carga tributaria se mantuvo hasta el 2012 en alrededor del 11% del PIB, pese a que el país ha experimentado un crecimiento sostenido del PIB per cápita (cuadro 1).

Existen problemas económicos y políticos de fondo que hacen difícil establecer un buen recaudo y que obligan a recurrir al endeudamiento del Estado como opción para atender el gasto público. El objetivo de elevar la carga tributaria pasa por la generación de mayores ingresos que debiesen tener como fuente, en un país desigual, gravar un tanto más a los deciles superiores que a los inferiores, por cuanto es allí donde se concentra el ingreso. Sin embargo, los contribuyentes situados en esos deciles tienen facultades para evitar reformas fiscales que afecten sus rentas y patrimonios y la facilidad para trasladar la incidencia del tributo a otros sectores.

La columna derecha del cuadro 1 muestra la carga tributaria neta del país, que resulta de restar de la carga bruta el crédito fiscal del IVA devuelto a los contribuyentes a partir de 1995 hasta el 2012, período que constata una situación no deseable a la meta de carga tributaria acordada por los negociadores de la paz que entonces consideraban apta para enfrentar la demanda de gasto público emanada del propio crecimiento económico. Puede observarse, asimismo, el crecimiento del crédito fiscal del IVA devuelto por la SAT, cuyo monto representó en 2011 el 7% de la recaudación total neta y cerca del 28% del IVA doméstico sobre ventas, en su mayor parte se trató de un reembolso en favor de los exportadores.

La pregunta inicial que resulta de estos datos se refiere a indagar sobre las razones por las cuales no ha podido el país llegar a la

Cuadro 1:
 Guatemala: Carga tributaria del Gobierno Central
 Quinquenios 1995 – 2010-2012
 - En millones de Quetzales -

AÑO	PIB/ ¹	Ingresos Gobierno Central			Carga tributaria neta
		Total Bruto	Devolución crédito fiscal	Total neto	
1995	77,361.6	6,775.1	10.7	6,764.4	8.7%
2000	133,427.5	15,004.1	833.8	14,170.3	10.6%
2005	207,728.9	24,759.7	1,449.6	23,310.3	11.2%
2010	333,112.3	36,914.0	2,142.0	34,772.0	10.4%
2011	365,760.2	43,156.6	2,864.4	40,292.2	11.0%
2012	394,633.9	45,294.9	2,476.3	42,818.6	10.9%

Fuente: Elaboración propia según cifras de la Intendencia de Recaudación y Gestión SAT, Ministerio de Finanzas Públicas; Banco de Guatemala.
 /1 Producto Interno Bruto según Base 2001.

meta de carga tributaria del 12%. La respuesta es de una técnica llana: la dinámica tributaria no es la que debiera provenir del propio nivel de desarrollo de Guatemala, sino que se mantiene extremadamente rezagada respecto de su ritmo de crecimiento. En otras palabras, el nivel de carga tributaria que debiera corresponder a sus elementos económicos constitutivos, resulta obstruido por las relaciones sociales imperantes.

Al comparar las estadísticas de carga tributaria con la de otros países de condiciones similares, el país se relega a tener un presupuesto de ingresos públicos

más reducido que no corresponde a su crecimiento económico y, por lo tanto, no se da la correlación positiva entre desarrollo y carga fiscal, que con datos empíricos suficientes ya mostraba Musgrave desde 1969.¹ La no

1. Musgrave, investigó en su libro *Fiscal Systems* (1969) la anomalía de países pobres expresada en la inelasticidad del recaudo respecto al crecimiento del ingreso nacional y puso énfasis en características institucionales; identificó el analfabetismo, la aceptación social del alto grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias, las formas de registro contable en el sector privado y la poca capacidad de gestión de la administración tributaria.

correspondencia de la carga fiscal con el crecimiento económico, la encontramos de nuevo en razón del poder de los mercados. ¿Cuál debería entonces ser la presión tributaria si las elites económicas no obstruyeran la redistribución hacia el Estado? ¿Cuál es la carga tributaria que requiere el Estado para un desarrollo balanceado a su potencial económico?

Como alternativa en la definición de un sistema tributario óptimo, los países recurren a comparaciones internacionales de modo de aproximar promedios de acuerdo a determinadas características homogéneas, procedimiento que se sigue en este trabajo ya que dichas comparaciones no sólo miden el esfuerzo fiscal del contribuyente sino que también se hacen en función del rol del Estado, con un *benchmarking* de coeficientes fiscales entre países con características macroeconómicas similares.

Los datos refieren a una larga historia en que los países, que ahora son desarrollados, tenían una carga tributaria del 10% en 1900; 26% en 1965, y el 39% en el 2000. Los países de América Latina tenían entonces una tasa baja; en 1985 por ejemplo, la carga tributaria media de la región era del 17% frente a un

36% de los países industriales, mientras que la de Guatemala fue del 7%. Según la CEPAL (2013), entre 2000 y 2011 los ingresos fiscales totales de América Latina mostraron un dinamismo al aumentar del 19.6% al 23.6% del PIB.

En el caso guatemalteco, el nivel de ingresos se mantuvo entre 10.5% y 11.5% del PIB. En dicha alza incidió el crecimiento de la economía mundial, el aumento de los precios de los productos básicos, el contexto macroeconómico favorable y el establecimiento de nuevos tributos. Si la economía de Guatemala mostró en el mismo período un crecimiento positivo, influido por el dinamismo de las telecomunicaciones, energía, minería e hidrocarburos, similar al experimentado en América Latina, cabe entonces indagar, ¿qué le negó al Estado de Guatemala lograr esa correlación positiva entre desarrollo y carga fiscal?

El estudio citado señala que el nivel de recaudación potencial para los países de América Latina,

resulta considerablemente más alto que el nivel de recaudación efectiva y que existe un margen para aumentar los ingresos públicos. Al comparar 121 países, a través de un análisis de regresión de corte transversal que considera la relación entre la carga tributaria y el logaritmo del PIB per cápita, se observó que la presión tributaria de Guatemala es claramente *menor* a su nivel de desarrollo en términos de ingreso.

En efecto, al dejar fuera a los países que están por encima de la línea de regresión, con una carga tributaria efectiva que excede su potencial de desarrollo, se confirmó que en 13 países de América Latina, incluida Guatemala, existe un margen suficiente para aumentar los ingresos impositivos en 5 puntos del PIB. Es más, dadas las diferencias entre las brechas de carga tributaria potencial y efectiva en los países, Guatemala tendría el potencial de crecer hasta en 8.3 puntos del producto, con lo cual su presión tributaria adecuada a su propio desarrollo, debería situarse al menos en un 18% del PIB.

Estos hallazgos confirman un principio de la teoría tributaria basado en la imposición óptima, referida a que la estructura óptima de impuestos surge

necesariamente del llamado gasto óptimo. El enfoque comparativo de cargas tributarias entre países con características similares, es la opción a seguir ante la falta de estadísticas y estudios que demuestren en el país cuál es dicho gasto óptimo.

A esta línea de análisis no escapa el reconocimiento de que las fuertes precariedades económicas y sociales existentes en Guatemala, denotan necesidades ingentes que contabilizadas podrían exigir que la función de gasto sea mucho más elevada, como se sustenta en las recomendaciones de la ONU del 2005, en cuanto a que los requerimientos para aliviar la pobreza y mejorar la infraestructura son sustanciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y señala que los países de bajo ingreso podrían elevar los tributos como proporción del PIB, en alrededor de 4 puntos porcentuales.

Como ilustración de la escala de necesidades en Guatemala, los montos de demandas presupuestarias que las instituciones públicas presentan al Ministerio de Finanzas Públicas en los inicios de la programación del presupuesto, son normalmente superiores en un 100% del presupuesto de gastos que

finalmente se aprueba. En 2010, por ejemplo, los requerimientos presupuestarios de las instituciones fueron de alrededor de Q 80,000 millones, pero la recaudación efectiva apenas alcanzó Q 35,000 millones. Ello indica que el fisco tiene rigidices extremas que lo obliga a abstenerse de buscar nuevos ingresos y a congelar las demandas de gasto, ya que en el caso de atender dichos requerimientos a través de impuestos, la carga tributaria debió haber sido por lo menos del 20% del PIB.

Los Acuerdos de Paz (1996) convinieron en que la carga tributaria mínima debía alcanzar el 12% del PIB, es decir un 50% más de la carga de 1995 que era del 8%, proporción que de conformidad con el nuevo índice de cuentas macroeconómicas debería ser actualmente del 13.5%, el cual no ha sido alcanzado. Instituciones como la CEPAL aconsejan que los países por debajo de la carga tributaria media de América Latina (18 %), debieran tener como propósito alcanzar este nivel indicativo.

Principales razones de la carga tributaria baja

¿Por qué es la recaudación tan baja en Guatemala?

Conceptualmente habría tres razones económicas: bajas tasas impositivas directas, una base impositiva estrecha y altas tasas de evasión. Por supuesto que cada una de ellas juega un rol diferente dependiendo del tipo de impuesto, pero todas están transversalmente afectadas por la relación social de resistencia al pago de impuestos que impone la estructura del mercado.

La resistencia a tributar adquiere relevancia inclusive en los informes oficiales:²

En los últimos 7 años y especialmente luego de la crisis global de 2008-2009, que trajo como consecuencia una caída en el nivel de carga tributaria de 12% a 10.3%, el gobierno impulsó nuevas iniciativas de reforma, con el objeto de recuperar el nivel pre-crisis logrado en 2007, pero una vez más se encontró con la oposición de algunos sectores y la inadecuada estrategia parlamentaria para aprobar una reforma integral. En resumen, desde 2006 solo fue aprobada una reforma sustancial: la Ley Anti evasión

2. Ver el Análisis de coyuntura sobre Actualización Tributaria, en la página web de MINFIN, mayo 2013.

l del 2006 y como instrumento paliativo se aprobó el Impuesto de Solidaridad (2008).

Previamente, el informe indica que la constante insuficiencia de recursos llevó al gobierno a presentar al Congreso iniciativas de reforma, algunas de las cuales han sido aprobadas luego de largos e intensos debates y negociaciones, pero de manera paralela la Corte de Constitucionalidad ha impugnado muchas de tales reformas, obligando al gobierno a recurrir en repetidas ocasiones a la aprobación de impuestos extraordinarios y temporales, que también han sido impugnados a lo largo del tiempo.

Se procede a continuación a explicar las tres razones de la baja carga tributaria en Guatemala.

Imposición directa fracturada

La principal causa de la menor carga tributaria está dada por la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (a la propiedad y la renta) y la fracturación que padecen por la evasión del impuesto, las deducciones y exenciones y la ausencia de un impuesto

a individuos de altos ingresos. En promedio la carga tributaria directa de los países desarrollados se sitúa en 9 puntos del producto por encima de la de América Latina, que en el 2012 era del 5.6%. Más aún, la recaudación proveniente de impuestos al patrimonio (en relación al PIB) en América Latina es la más baja del mundo; incluso los países africanos recaudan, en promedio, más que los latinoamericanos por estos conceptos (CEPAL, 2013). La situación guatemalteca es aún más vulnerable pues la tributación directa fue del 3.4% del PIB en el mismo año.

Respecto de las tasas, la Ley del ISR a partir del 2013 tiene dos regímenes: el régimen sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas, del 25% sobre la base imponible determinada sobre la utilidad neta, y el régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos de Actividades Lucrativas, que consiste en un 6% de impuesto sobre los ingresos brutos (ingresos sin deducciones de ningún tipo), que subió al 7% en el 2014. El impuesto a la Renta para trabajadores en relación de dependencia es del 5% hasta un ingreso de Q 300,000 anuales y del 7% sobre el excedente de la base imponible de Q 300,000. Finalmente, los dividendos pagan

el 5%, tarifa discriminatoria respecto de la tasa que pagan los trabajadores.

Al considerar los ingresos exentos y las deducciones, la tasa efectiva del ISR resulta significativamente afectada, ya que las personas jurídicas sólo pagan el 1.3% de la renta imponible. En términos absolutos, el volumen de exenciones del ISR alcanzó cerca de Q 18 mil millones en 2009; además, la recaudación del ISR de las personas físicas es bajísima en Guatemala, equivalente al 0.3% del PIB, mientras que el ISR a las personas jurídicas es del 2.4%. Lo grave es que las tendencias siguen a la baja, emulando las corrientes internacionales de caída en las tasas efectivas para las corporaciones, como se evidencia con la reducción del 31% al 25% al régimen de actividades lucrativas, conforme la nueva Ley de Actualización Tributaria.

Frente a las declaraciones fiscales planificadas para un pago efectivo bajo del tributo, se estableció en la década de 1990 un impuesto mínimo para las personas individuales o jurídicas con patrimonio propio que realizan actividades comerciales o agrícolas en el territorio nacional y obtienen un margen bruto de más de 4% de sus ingresos brutos. El impuesto de solidaridad (ISO) sucesor del IEMA

y del Impuesto Extraordinario y Temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), contribuye con el 0.7% de la carga tributaria. Conforme la opción que elija el contribuyente el ISO es acreditable al ISR y con tasa del 1% sobre la base imponible puede acreditarse a la opción que sea mayor entre: a) Una cuarta parte del total de activos netos, o bien, b) Una cuarta parte de los ingresos brutos.

Por otro lado, cabe indicar que también la imposición indirecta se encuentra fracturada, como es el caso del IVA que, no obstante su relevancia contributiva, su recaudación neta se ve reducida por la erosión a su base imponible en cerca de Q 4 mil millones que le causan las múltiples exenciones y por la devolución del crédito fiscal, equivalente al 0.8% del PIB.

Con relación al Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) la recaudación es groseramente insignificante y opaca al presentar la fingida imagen de que en Guatemala, la tierra y los recursos naturales no tienen valor. La tierra en Guatemala es cara, especialmente la de la costa sur y la del área metropolitana, con una rica biodiversidad y progenitora del

mayor porcentaje de exportaciones y del producto global, pero el IUSI mantiene una característica propia de país finquero que no sólo aprovecha los beneficios de la obra estatal y las plusvalías que le genera el desarrollo del país, sino que su contribución al fisco, es mínima (0.16 % del PIB), con el pecado original de valuaciones falsas, tanto de la tierra como de las instalaciones y edificaciones.

Base tributaria estrecha

La estrechez de la base imponible es resultado de varios factores, así: a) El departamento de Guatemala es el espacio de mayor recaudación (93%), al concentrar la mayoría de contribuyentes especiales medianos y grandes, que al 2010 constituían un total de 2751 contribuyentes (conforme pagos de ISR en los intervalos mayores a Q 1 millón); b) El número de contribuyentes efectivos también resulta mínimo si se compara con la cantidad de personas ocupadas que tienen algún ingreso, por ejemplo, el 1.3% de 1.1 millones de contribuyentes del ISR declara el 91% de lo recaudado, y más preciso, el 80% del aporte proviene de 4500 contribuyentes. Ello define de entrada los desafíos que enfrenta la autoridad tributaria para ampliar la efectividad y cobertura de los contribuyentes;

c) De significativo impacto a la base imponible resultan también los gastos tributarios, aplicados a generosos tratamientos preferenciales que transforman un impuesto teóricamente progresivo, en uno de baja productividad, al reducir la renta imponible a través de las exenciones y deducciones de costos y gastos.

Por último, el tamaño de la economía informal (más del 60%) contribuye a una base tributaria estrecha, tanto del área rural como del área urbana. Como evidencia, es útil tomar dos datos: el primero es que los pequeños contribuyentes del IVA aportan solamente el 3% del recaudo; el segundo, se refiere a que el sector primario en el cual los productores de subsistencia se subsumen a la exportación y a los proyectos extractivos modernos, sólo participa con el 5% del total recaudado. Por otro lado, hay suficientes evidencias empíricas para mostrar la relación negativa entre informalidad y carga tributaria,³ y en particular en Guatemala donde el 90% de las empresas tienen menos de 5 trabajadores.

3. Ver: *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, The World Bank, en que se muestra que a mayor informalidad corresponde una menor carga tributaria.

Alta evasión y elusión fiscal

La carga tributaria está altamente mermada por los altos porcentajes de evasión fiscal, especialmente del ISR (63%) y del IVA (31%) cuya magnitud total podría alcanzar el 4% del PIB, es decir, socava las oportunidades de desarrollo al defraudar el potencial de un incremento que podría significar una tercera parte de la carga tributaria actual.

En Guatemala la evasión es un fenómeno difundido a través de comportamientos individuales y colectivos firmemente arraigados. Mientras los ciudadanos tengan la opción entre evasión-elusión y el cumplimiento legal, que muchas veces deja vacíos, y no estén convencidos del deber de tributar que debe interponerse a los intereses personales, no se eliminará definitivamente. La desconfianza en la tributación se ve estimulada ante las inconformidades que con frecuencia se publicitan en los medios de comunicación por parte de quienes se oponen a la aplicación de las leyes tributarias. Si a estas inconformidades se une la fobia liberal contra el Estado, la evasión es de alguna manera una expresión de antipatía hacia el gobierno. Cotidianamente se observa, por ejemplo, cuando los

comerciantes no entregan a sus clientes las facturas o cuando los clientes por su parte, tampoco la exigen.

Los evasores pueden ser contribuyentes potenciales no registrados, desconocidos por la autoridad tributaria, pero los registrados no están libres de evadir o eludir, ya sea por declaración incorrecta de manera consciente, o de aquellos que cometen inexactitudes, pero que al ser ajustados asumen la responsabilidad de corregir. También se puede dar el calificativo de evasores a quienes declaran parcialmente, ocultando sus ingresos o quienes se colocan bajo regímenes especiales con el propósito de evitar el pago de impuestos. Con mucho acierto se podría decir que las abultadas exenciones son formas de evasión alternativas. Las conductas evasoras se observan periódicamente en:

- a) Apropriación de recursos del Estado en las retenciones de IVA e ISR
- b) Utilización de testaferros y sociedades de “cartón”
- c) Facturaciones falsas
- d) Uso de partidas arancelarias

de bajo valor o triangulación del origen de mercancías

- e) Solicitudes de devolución del crédito fiscal no procedentes
- f) Presentación de pérdidas de la empresa
- g) Costos y gastos ficticios y alteración de inventarios
- h) Operaciones de reingeniería financiera (propio de despachos de auditores y abogados)
- i) Utilización abusiva de beneficios fiscales o de zonas francas y maquilas

Por otro lado, influye en los contribuyentes las percepciones sobre la autoridad tributaria y el Estado. Los ciudadanos saben de las debilidades del Estado, de leyes tributarias mal redactadas y por supuesto de los impuestos que deben pagar y sus correspondientes sanciones, en caso de incumplimiento, conociendo también su capacidad de pago; sin embargo, se evade, elude o simplemente no se declara, a sabiendas de las coyunturas y sus relaciones con el Estado. Si, por ejemplo, el Estado no aplica sanciones ejemplarizantes, condona o exonera multas o los

tribunales no actúan conforme a derecho, éstos se convierten en factores que motivan a la abstención del pago de impuestos.

La regla conocida es que la evasión y elusión aumenta en aquellos contribuyentes con mayores ingresos al no estar dispuestos a disminuir su capital por contribuciones estatales. El problema tiende a ser grave cuando ello genera satisfacción en individuos que hasta se jactan de defraudar al Estado sin ser evidenciados. Tal posición no se aleja de aquella que deriva del cobro de “facturas” por financiar campañas electorales y del uso habitual del sector empresarial organizado por el cabildeo y la presión política. En estas situaciones, se convierte en “ventaja” para el contribuyente, la “confidencialidad” de la información tributaria, la debilidad de la autoridad tributaria y la de sus funcionarios, así como del uso de mecanismos perversos como la amenaza y el soborno, por parte de aquellos que por principio desacreditan al “leviatán”, siendo incluso capaces de hacer denuncias infundadas, utilizando la prensa o los tribunales correspondientes.

La situación anterior explica la propagación de la evasión,

propiciada por las estructuras público-privadas, evento que unido a la corrupción campante coloca al país en el puesto 123 de 167 países que fueron evaluados en el *ranking* internacional de corrupción en 2015. Mientras no se reduzcan las oportunidades para la evasión, incluido el secretismo bancario y no se suban los costos de la conducta evasiva y elusiva de impuestos, que se manifiestan en la garantía de que los casos descubiertos sean efectivamente sancionados y se procesen con éxito en los tribunales, haciéndolos públicos, no habrá modo de enfrentar este flagelo.

A este respecto, hay un actor institucional infaltable para detener la impunidad tributaria: Los tribunales de justicia. De los 12,174 expedientes de defraudación tributaria y aduanera registrados en el 2009, y que MINFIN-SAT (2009) estimó en Q 2,600 millones en impuestos, incluidos casos de alto impacto, solamente el 10% tiende a cobrar efectividad de persecución penal, ya que los procesos son tardíos (4.5 años promedio), además de que el delito tributario se caracteriza por ser un campo fértil de manipulación, por la vía de los amparos y prebendas.

La relevancia mundial de la

evasión y la defraudación fiscal en plena globalización ha preocupado a los países desarrollados que han lanzado una normativa de lucha por la transparencia, mediante el acceso de la autoridad tributaria a la información bancaria y al registro de propiedades, y a la firma de acuerdos sobre intercambio de información fiscal.

El gobierno de Guatemala ha ganado algunos espacios mediante la suscripción de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE,⁴ a fin de salir de la lista de paraísos fiscales, en la que se restringe el acceso a la cooperación financiera de algunos países como Francia; no obstante, grupos financieros y grandes empresas se han opuesto hasta ahora a que el país se adhiera y aplique los estándares de la OCDE, incluyendo el acceso de la SAT a información bancaria y la puesta en marcha del principio de libre competencia (incluido en el Decreto 10-2012) lo que ha provocado que Guatemala continúe apareciendo en la lista

4. Para estos efectos, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Tomado del sitio web www.fatf-gafi.org

de “paraísos fiscales” que no cooperan con la transparencia fiscal internacional.⁵

Sobre los ingresos predestinados y las rigideces del gasto público

La elevación del recaudo tributario deviene necesario para Guatemala, ya que su pequeño volumen y las reglas de asignación *a priori* de los ingresos corrientes no permite tener márgenes de maniobra para atender los requerimientos de gastos y de aquellos que surgen por casos urgentes y contingencias sociales, como los eventos naturales que se convierten en desastrosos para la gente de menores recursos. En esa condición, es imposible maniobrar para efectos de la redistribución del ingreso.

El gasto público presenta además serios problemas de fondo, tanto cuantitativos como de calidad. A los problemas sobre las carencias del gasto social, se suman otros

5. En abril 2016, a raíz de una serie de escándalos de defraudación fiscal puestos en evidencia por el Ministerio Público y la CICIG, así como de dinero internacional oculto (Panama papers) la resistencia al secreto bancario para efectos fiscales ha debido ceder y ya se discute sobre su abolición en el Congreso de la República (NdE).

relacionados con el servicio civil y la rigidez en la asignación de recursos. La rigidez más relevante alude a la existencia de los mandatos constitucionales y legales relacionados con múltiples pre-asignaciones de recursos⁶ a determinados gastos que limitan la aplicación de una política fiscal más eficiente, ya que condicionan la composición del gasto y su financiamiento.

Los llamados aportes constitucionales y otras normas de la legislación ordinaria, referida a asignar impuestos específicos como IVA-Paz, vehículos y combustibles, que estropean la priorización del gasto, sumados a los gastos recurrentes del Estado, como la remuneración de empleados, el pago de la deuda pública, la cuota al IGSS, solo dejan al fisco un margen de maniobra del 10%. De esa cuenta, hay una sub ejecución de la inversión pública social y se hace cuesta arriba atender las nuevas demandas que imponen las cambiantes condiciones económicas y sociales del país. El régimen de Clases Pasivas del Estado, por ejemplo, ya es

6. Por mandato de la Constitución y otras leyes, el presupuesto de gastos está específicamente atado en un 40% del total de los ingresos corrientes del Estado.

insostenible porque al carecer de reservas, debe absorber cada año un monto creciente de recursos del presupuesto general, en detrimento de otras prioridades de gasto. Los Pasivos Contingentes comprometen la viabilidad fiscal al no contarse con normativas claras para su tratamiento, como sucede con el adeudo del Estado al IGSS y al Banco de Guatemala, el creciente endeudamiento de las municipalidades, o para prevenir amenazas de desastres naturales, pasivos que habrán de exigir esfuerzos fiscales extraordinarios.

Composición de la estructura tributaria

Es necesario insistir que no sólo el nivel de la carga tributaria tiene efectos en la distribución del ingreso del país sino que también interesa la composición de la misma, es decir, no sólo es importante lo que se recauda sino también cómo se recauda.

La composición de la estructura tributaria se refiere a dos tipos de relacionamientos. Por un lado, la relación entre renta y consumo y, por otro, al interior del consumo, interesa indagar cuál es la relación

entre la tributación al consumo interno y la que procede de las importaciones. En la primera relación, persiste la idea de que es más eficiente gravar el consumo en lugar de la renta, puesto que es necesario estimular el ahorro y la inversión. Por ello, hay una brecha entre impuestos directos e indirectos por la proclividad al aumento de impuestos al consumo, pero también la hay al interior de la propia imposición directa, específicamente en el impuesto a la renta personal y el mínimo recaudo procedente del patrimonio.

Respecto al consumo, se observa un alto predominio de participación del IVA que se ha convertido en un eje importante de la tributación; los aranceles a la importación tienden a la baja, indicando la intensidad del nivel de liberalización comercial, con repercusiones negativas en los ingresos presupuestarios del Estado, y que debieran ser compensados con impuestos internos para evitar los déficits fiscales.

En el cuadro 2 se presenta la evolución de la estructura tributaria, que se caracteriza por una baja tributación directa, no obstante el alza del recaudo a la renta en los últimos años, en la cual permanece estancado el nivel de imposición patrimonial casi a una proporción de cero.

Se observa también un sostenido crecimiento de los impuestos generales al consumo tipo IVA; una significativa reducción de los impuestos al comercio exterior y una recurrente erosión de los ingresos totales por motivo de la devolución de crédito fiscal del IVA a los exportadores.

Cuadro 2:
Guatemala: Estructura tributaria 2002-2012
En porcentajes respecto al ingreso total

Impuesto	2002	2005	2010	2011	2012
Total administración tributaria	12.0%	11.5%	10.8%	11.4%	11.2%
Directos	3.1%	2.9%	3.1%	3.5%	3.4%
Sobre la Renta	1.6%	2.1%	2.3%	2.8%	2.7%
Sobre el Patrimonio	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IEMA, ISO y otros	1.5%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%
Indirectos	8.9%	8.6%	7.7%	8.0%	7.7%
IVA sobre Ventas	2.3%	2.0%	2.4%	2.6%	2.5%
IVA Importaciones	3.5%	3.8%	3.3%	3.5%	3.4%
Derechos	1.4%	1.8%	0.7%	0.7%	0.6%
Arancelarios					
IVA total	5.8%	5.9%	5.7%	6.1%	5.9%
Total otras instituciones	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%
Ingresos absolutos	20,071.5	24,759.7	36,914.6	43,156.6	45,244.9
Ingresos tributarios brutos	12.4%	11.9%	11.1%	11.8%	11.5%
Devolución de crédito fiscal	0.5%	0.7%	0.6%	0.8%	0.6%
Ingresos tributarios netos	11.8%	11.2%	10.4%	11.0%	10.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de SAT.

Entre el 2002 y el 2005 los impuestos indirectos casi triplican la proporción de los impuestos directos, proporción que no obstante que viene reduciéndose en los últimos años, arroja como resultado una relación media en la composición renta/consumo en alrededor de 0.4, mientras que en los países de la OCDE es mayor a 1. El impuesto a la renta oscila en los años indicados entre 1.6 y 2.8% del PIB, mientras que la media en países de América Latina es de 4.9% y en los países de la OCDE de 13%.

En Guatemala, como en otros países en desarrollo, la proporción del ISR de las empresas es significativamente mayor que lo que se recauda de los contribuyentes individuales. Mientras que la media en América Latina es de 1.5% del PIB del ISR a las personas, en Guatemala, apenas es del 0.3%. Por el contrario, en los países ricos la recaudación del ISR a las personas físicas es tres veces mayor que la percibida de las corporaciones.

La proporción media del PIB del recaudo de ISR a las personas jurídicas en América Latina es casi similar al de los países de la OCDE, en alrededor del 3.5%, y para Guatemala es del 2.4% del PIB.

La reducida tasa marginal efectiva, la estrechez de la base imponible, la existencia de un alto nivel de deducciones y exenciones que deja fuera a una gran parte de los ingresos, así como el alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad), son factores que en el caso del ISR resultan aún con mayor peso que en otro tipo de impuestos.

Con relación al recaudo al comercio exterior, se observa en el Cuadro 2, entre 2002 y 2012 la captación de ingresos por derechos arancelarios bajó del 1.4% al 0.6% del PIB, respectivamente. En el primer quinquenio de la década de 1990 los derechos arancelarios promediaban el 1.7% del PIB. La caída obedece a los efectos de la liberalización comercial iniciada en esa década que le dio un mayor dinamismo a las importaciones en detrimento de las exportaciones por la desgravación de los aranceles, cuya tasa media en el 2012 fue del 2%, sin considerar que cerca del 85% de las importaciones se efectúa a una tasa cero.

Tres conclusiones pueden adelantarse a partir de lo dicho. La primera se refiere a que el crecimiento económico en Guatemala no conduce, como en otros países, a la elevación de la presión tributaria a partir de

variaciones en la composición de los ingresos tributarios, que pasa desde los impuestos al consumo hacia el impuesto sobre la renta y en especial, al recaudo de mayor renta de las personas físicas de altos ingresos. Cuando eso ocurre, las demandas sociales distributivas tienden a reducirse. En Guatemala no se han previsto estos objetivos ni se ha permitido que dada la composición impositiva se valoren las consecuencias económicas desde el punto de vista de la equidad y se establezcan medidas compensatorias, no solo tributarias, sino también del lado del gasto. Es más, las exenciones, la evasión y la falta de control de la autoridad tributaria sobre un gran número de contribuyentes, agravada por el “secreto bancario”, dificulta que un gran porcentaje de ingresos se incorpore al ámbito del impuesto a la renta.

Esta conclusión refleja un aspecto más preocupante al observar una participación cero de los impuestos al patrimonio en el PIB, aun cuando participan a nivel municipal con el 0.16% del producto, preocupación también válida cuando los ingresos procedentes de otras instituciones como el Ministerio de Energía y Minas, reportan un recaudo prácticamente estancado durante el período estudiado, no obstante

el crecimiento de las inversiones en materia de aprovechamiento de los recursos naturales.

El nivel de los impuestos directos en Guatemala es tan bajo respecto a los estándares internacionales y claramente insuficiente como para impulsar una mejora en la distribución del ingreso del país, así como también para considerar que los mismos pueden ser un obstáculo al crecimiento por sus efectos sobre la tasa de ahorro e inversión, como se demuestra en otros países de América Latina.

La segunda conclusión es que los impuestos de comercio exterior se han reducido a más de la mitad respecto del PIB en los últimos ocho años, sin compensación de los impuestos internos, y cuando esta compensación ocurre, se deriva del incremento del recaudo del IVA a importaciones y muy levemente con el ISR. Ello implica que la apertura externa ha ocurrido por la vía del consumo, con efectos perversos para la producción nacional, que además de afectar el presupuesto de ingresos, agrava el gasto tributario por cuanto los exportadores están exonerados del IVA y de otros impuestos por las

leyes de maquila y zonas francas. En adición, el país no cuenta en la práctica con una legislación sancionatoria aduanera que controle y castigue las “fallas” del proceso de liberalización de importaciones.

La tercera conclusión es extratributaria para explicar las dos tendencias anteriores, y tiene que ver con la existencia en Guatemala de un lobby político anti tributario muy fuerte, que desde las élites levanta la creencia de que gravar la renta empresarial disminuye el nivel de inversión y empleo, con lo que se mantiene una carga tributaria baja, estimulada por el influjo de una conducta reprochable de contribuyentes ligados al comercio exterior. En efecto, con el apoyo de auxiliares de la función pública aduanera, los importadores grandes se han opuesto sistemáticamente desde hace 50 años a establecer el régimen sancionatorio que recomendará el proceso de integración centroamericana, a través del Código Aduanero Centroamericano y su reglamento. Tal conducta se repite con la prórroga de la vigencia y exoneración acordada por el gobierno de Otto Pérez respecto a la puesta en marcha de las multas a operadores del comercio exterior

consignadas en la Ley Aduanera Nacional, promulgada en el 2012.

Por su relevancia, se retoma a continuación el análisis en la composición de aquellos impuestos directos, ausentes en el gobierno central, mediante la observación de dos áreas que determinan la forma en que la composición de los tributos, deterioran el nivel de distribución de los ingresos en Guatemala, como son los impuestos al patrimonio y la tributación a los recursos naturales.

Los impuestos al patrimonio

El ‘patrimonio’ es un concepto con dimensiones económicas, jurídicas y contables, que se refiere al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica. De acuerdo con ese concepto, la composición del patrimonio estaría restringida a bienes inmuebles o muebles de una determinada persona, que incluye también los bienes heredados de los ascendientes de un individuo. En términos más amplios comprende los bienes y derechos que pueden ser valorados en dinero, tales como terrenos, edificios, maquinaria, vehículos automotores, mobiliario, obras de arte y similares, depósitos o aplicaciones financieras, acciones

o similares y créditos a ser recibidos.

Para efectos del patrimonio neto, de los bienes y derechos pecuniarios se restan las obligaciones que abarcan gravámenes, deudas y préstamos, siendo importante observar que el patrimonio no se extingue por la desaparición vital de la persona, sino que es transmisible a herederos en el ámbito de las personas naturales o en cartera en el ámbito de las personas jurídicas.

Un grave problema de la tributación directa en Guatemala, es el carácter extremadamente bajo de los impuestos al patrimonio, constituidos por el Impuesto Sobre Herencias Legados y Donaciones (Decreto Ley 431 de 1947) y el IUSI (Decreto 15-98), éste último cobrado por las municipalidades, cuyo recaudo promedio anual entre 2009 y 2011 fue de Q 600 millones. De este total, las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Mixco concentran el 82% del total percibido por 338 municipalidades. La parte del IUSI que todavía administra el Gobierno Central ha ido en descenso, al recaudar en el mismo período anterior, un promedio de apenas Q 850 mil, lo que hace urgente

concluir el traslado del cobro a los municipios restantes, para evitar los altos costos administrativos.

En un estudio comparativo del autor,⁷ se constata que no obstante que el coeficiente de desigualdad en Guatemala y Colombia es ligeramente similar, Guatemala tiene un mayor nivel de pobreza, un IDH y un PIB per cápita más bajos. Estas inequidades ocurren a la par de un ínfimo recaudo de tributos a la propiedad inmueble y la carencia de impuestos que graven los movimientos financieros o al patrimonio neto que recaiga sobre los bienes y derechos totales. En Colombia los impuestos al patrimonio representaron el 1.81% del PIB en el 2008, con expectativas de nuevas alzas de participación hasta el 2014, año en que perdió vigencia el impuesto temporal al patrimonio. Comparados los indicadores de Colombia con el escenario de impuestos al patrimonio en Guatemala, resulta un nivel de carga tributaria que supera en diez veces la carga tributaria patrimonial de Guatemala, ya que ésta participa solamente con

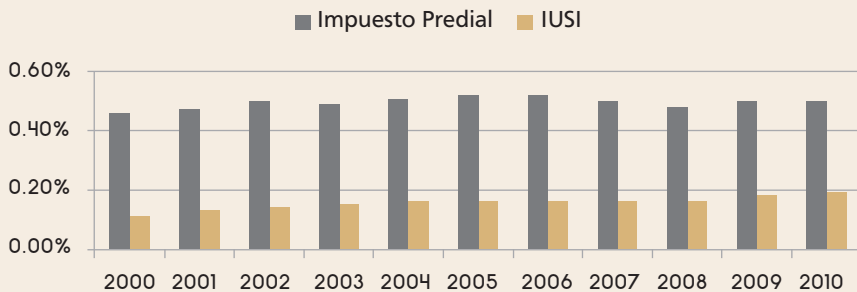
7. "Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, un análisis comparativo", trabajo presentado por Edgar Pape en clase de Doctorado, SAT-Universidad Galileo, 2011.

el 0.16% del PIB. La media de tributación patrimonial en América Latina es del 0.94%, ambos datos a 2010.

El impuesto predial en Colombia equivale al 0.50% del PIB, un indicador tres veces mayor al existente en Guatemala. La recaudación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMV) constituye cerca del 0.7% del PIB y el 5% del total de la tributación percibida en Colombia, superando con creces la totalidad de la contribución de los impuestos al patrimonio en Guatemala.

Finalmente, el recaudo del impuesto al patrimonio líquido en Colombia osciló entre 0.2% y 0.7% del PIB en el periodo 2002-2010, estimándose que se mantendrá en niveles del 0.7% del PIB durante el periodo 2011-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009. En contraste, Guatemala carece de esta legislación y no se percibe en los planes de gobierno su eventual establecimiento, pese a la prevalencia de un alto coeficiente de Gini, tanto del lado del ingreso como de la tenencia de la tierra (gráfico 1).

Gráfico 1:
Impuesto Predial de Colombia y IUSI Guatemala, años 2000-2010
(Comparativo, en porcentajes respecto del PIB)



Fuente: Edgar Pape: Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, 2011.

No obstante que derivado de los Acuerdos de Paz se creó el Registro de Información Catastral (RIC), hay fuertes problemas de identificación física y de valores de propiedad, que reproducen las incertezas. Dichos atrasos en bases catastrales y valuaciones inciden en que el IUSI tenga poca capacidad para influir en la equidad y eficiencia de la imposición inmobiliaria. Para ilustrar las desiguales formas de tributación inmobiliaria, cabe traer a cuenta que la Municipalidad de Guatemala, registra una propiedad situada en una zona pobre de la ciudad capital (Zona 18) con una extensión de 160 M² de terreno y 148 M² de construcción, el pago total de Q 5,074 al año (US\$667). En el otro extremo, 20 lujosos inmuebles ubicados en una zona exclusiva de la Ciudad de Guatemala pagan en total Q 4,968 (US\$540) por un área que suma 19,802 M² de terreno y 10,308 M² de construcción. Más grave aún, la Municipalidad de Guatemala estima que "...de 259 mil inmuebles inscritos, solo 28 mil están valuados de forma correcta".

Otra característica se relaciona con los tropiezos de las municipalidades que cuando intentan actualizar las bases y valores de las propiedades, se enfrentan a sistemáticas impugnaciones legales interpuestas por los negocios inmobiliarios, lo que genera un estancamiento de las iniciativas locales para mejorar el tributo y, por ende, insuficiencias de recursos para las municipalidades.

Volviendo al caso de Colombia, se destaca que las mayores contribuciones del impuesto al patrimonio en la tributación total, derivan del esfuerzo y voluntad de los colombianos por contar con un sistema tributario atento a las necesidades, algunas de ellas agravadas por la crisis cafetera y otras por mejorar la seguridad democrática. Situados ambos países en una perspectiva más amplia, Colombia ocupaba el puesto número 79 en el Índice de Desarrollo Humano global y Guatemala, el puesto 116, con una tendencia de aumento en dichas diferencias (cuadro 3).

Cuadro 3:
Indicadores económicos e impuesto al patrimonio
en Colombia y Guatemala, 2010

País	Coefficiente Gini	IDH	PIB Per cápita En \$ US	Pobreza	Carga tributaria	Impuesto Patrimonial / PIB
Colombia	0.584	0.689	6,225	37.2%	16.9	1.45
Guatemala	0.542	0.560	3,050	51.0%	10.5	0.16

Fuente: Edgar Pape: Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, 2011.

Sin duda, el papel del Estado colombiano orientado hacia una estructura más progresiva y la reciprocidad de los contribuyentes con el fisco, contribuyen a sustentar una mejor disponibilidad de recursos para financiar los gastos e inversiones públicas para reducir los niveles de pobreza y preservar la estabilidad de las instituciones democráticas.

Impuestos a los recursos naturales: minería, hidrocarburos e hidroeléctricas

Conviene retomar el análisis de participación del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente por su

riqueza y diversidad en Guatemala. El tributo a los recursos naturales en derechos y regalías por la extracción de recursos mineros promedia en América Latina el 28%, mientras que en Guatemala apenas alcanza el 0.35%. Una renta tan baja no corresponde al incremento de inversiones mineras que se han dado a partir del 2004, al considerar la ausencia de una legislación tributaria con las características como las que tienen los países sudamericanos. En esos países con explotación de recursos naturales, la proporción de rentas económicas y aportes fiscales durante el auge del 2001 al 2011 obtenidos de la explotación de productos primarios, como proporción del PIB, aumento 7.2 puntos porcentuales en Ecuador, 4.5 puntos en Bolivia, 3 en

Argentina, 2.9 en Chile, 2.2 en Colombia y 1.4 puntos en México y Perú.

En el cuadro 4 se puede observar la participación fiscal en el total de la renta minera: en Chile (37%), Perú (30%) y Bolivia (58%); en

Colombia y Panamá la tributación y regalías aportan cerca del 42% de la renta minera y en Venezuela la cifra llega al 67%. En Guatemala durante los años de bonanza (2006-2010) se reporta teóricamente el 12%.⁸

Cuadro 4:

Distribución de la renta minera en algunos países de América Latina:
Aporte fiscal como % de la renta minera total, 1994-2009

Regalía/impuesto	Chile	Perú	Bolivia	Guatemala 1/
Impuestos Minería privada	11.9	30.0	42.0	12.0
Impuesto a la Renta	10.6	28.6	-	9.9
Regalía	1.3	1.4	-	2.1
Impuesto a la minería estatal	23.8		-	-
Tributación total - participación fisco	36.9	30.0	58.0	12.0
Renta apropiada por sector privado, incluye pago factores	63.1	70.0	42.0	88.0

Fuente: CEPAL: Rentas de recursos no renovables en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2012.

8. La CEPAL reporta esta estimación que nos parece dudosa por no considerar la sujeción de la devolución del crédito fiscal por exportaciones ni el régimen de maquila de Goldcorp, la debilidad de control de la producción por parte del Ministerio de Energía y Minas y ningún programa de fiscalización de la autoridad tributaria, la SAT.

Tanto la actividad minera y de hidrocarburos, como la explotación de recursos no renovables gozan de variados incentivos y beneficios. En general, la minería y los hidrocarburos no tienen gravamen a la exportación, prevalece la devolución del IVA pagado, aun cuando no se hayan iniciado operaciones productivas o se esté iniciando un proyecto. Son deducibles de la renta imponible para efectos del impuesto a la renta las inversiones en infraestructura que constituya servicio público y viviendas para los trabajadores. También son deducibles los gastos de prospección y exploración hasta la fecha que corresponda cumplir con la producción mínima así como los gastos de desarrollo y preparación que permitan la explotación de un yacimiento por más de un ejercicio. Las remesas o exportaciones de sus utilidades están exentas de impuestos y las importaciones tienen por lo general arancel cero, de una lista de bienes (maquinaria y equipo), permitiéndose también la admisión temporal de materias primas, insumos y productos intermedios.

El disfrute de privilegios fiscales del sector de minería e hidrocarburos se amplía en 1997 al reducirse en la nueva ley de Minería las regalías del 6% al 1% sobre un monto

determinado del producto minero comercializado, que al depender del Ministerio de Energía y Minas deja la actividad prácticamente exenta de auditorías por parte de la autoridad tributaria. La mina Marlin, (Goldcorp) que de paso ha sido señalada de ocasionar graves problemas ambientales y sociales a las comunidades, inició operaciones bajo el régimen preferencial de maquila, exenta del pago de impuestos (a la renta, aranceles de importación, arbitrios y contribuciones locales) y con derechos a devolución del crédito fiscal del IVA.

Conforme la Ley de Minería (Decreto 48-97) toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, puede ser titular de derechos mineros y pagar por la extracción de productos mineros, conforme los artículos 61 y 63, el 1% de regalías, correspondiendo un 0.5% al Estado y 0.5% a las municipalidades. Existe también un canon por superficie, cuyas unidades las define anualmente el Ministerio de Energía y Minas. Conforme el artículo 86 de la Ley, las empresas están exoneradas de los impuestos de importación y luego de 5 años pueden disponer libremente de dichos bienes. Como consecuencia, el fisco (incluido el aporte a municipalidades) recibió apenas

el 12% de las rentas mineras en el 2010 (bajo el supuesto de que Goldcorp estuviese pagando el ISR, del que estuvo exento por estar inscrito en el régimen preferencial de maquila) que es comparativamente más bajo a lo pagado en Chile, Perú y Bolivia donde se percibe el 30%, 37% y el 58% de la renta minera, respectivamente.⁹

La producción minera en Guatemala constituyó entre 2008 y 2011 el 1.7 % del PIB, presentando un mayor dinamismo la producción de oro y plata (cerca del 80% del valor total en minería) cuyo principal productor es la transnacional canadiense Golcorp. Además del oro, Guatemala produce plata, hierro, plomo, zinc y otros no metálicos. Pese a algunos esfuerzos de fomento minero, el país no procesa sus recursos mineros, sino que se venden y exportan en bruto, lo que ha ocasionado que la industria nacional que utiliza productos metálicos se vea obligada a importar. Algunas empresas de renombre han sido Exmibal (níquel) Oxec (cobre) y Minas de Guatemala (antimonio y tungsteno) y actualmente

Montana Exploradora, subsidiaria de Goldcorp. Según cifras del Ministerio de Energía y Minas, en 2012 el país contaba con 281 licencias vigentes; 183 de explotación y 98 de exploración, así como 672 solicitudes, la mayor parte para explotación de minerales metálicos.

Años antes del 2005 el sector minas y canteras era de Q 2,300 millones pero ya al 2011 se había cuadruplicado. En efecto, la producción minera en el 2005 era de Q 100 millones y en el 2006 había ascendido a Q 1,066 millones, incremento explicado por la extracción de oro y plata (MEM, 2006); en el 2007 la producción había alcanzado los Q 1,785 millones. La explotación de esos metales constituye el 85% de la producción minera (los no metálicos, como piedra caliza, basalto, arena y mármol, constituyen el resto).

Guatemala ocupó en el 2006 el puesto 36 en producción de oro, con 5,036 kilogramos; el primero es Sudáfrica con 272,128 Kg seguido por China y Australia. Tres años después, la producción de oro guatemalteco se había duplicado. De esa cuenta, en Centroamérica, Guatemala es primera en producción de oro, seguida por Honduras

9. Seminario CEPAL, renta de recursos no renovables en América Latina, Santiago de Chile, abril 2012.

y Nicaragua. En cálculos aproximados, si el kilo en el 2011 alcanzó un precio de US\$ 56,000 y la producción a dicho año había subido conforme los datos oficiales de producción de Goldcorp,¹⁰ la mina Marlín produjo en 2011 un total de 382,400 onzas, equivalentes a 10,925 kilos, con lo que el valor bruto de producción se estima en US\$ 612 millones. Las cifras de la SAT reportan que en el mismo año, las regalías mineras aportaron Q 37 millones al Estado y la misma cantidad a las municipalidades donde operan, que sumados son US\$ 10 millones, apenas el 1.6% del valor de la producción estimada.¹¹

Contrario al dinamismo económico de las rentas en minería, la suma de los pagos del ISR de todo el

sector Minas y Canteras en 6 años (2006 a 2011) fue de Q 1,272 millones, mientras que las regalías mineras ascendieron a solamente Q 165 millones. El total de regalías mineras significa apenas el 3% de las contribuciones que el sector de minas e hidrocarburos realiza al fisco. Bajo otra óptica y conforme las cifras de la SAT, del total de regalías, las correspondientes a petroleras e hidrocarburos compatibles, ascendieron en 2011 a Q 1,145 millones. Como se observa en el cuadro 5, las regalías por hidrocarburos son significativamente más altas que los de la minería en el período analizado, mientras que en términos relativos la tributación total respecto del PIB del sector minería e hidrocarburos, presenta una abrupta caída.

10. Para más detalle, ver empresa minera en <http://www.goldcorp.com/files/april-24-2012/portfolio-at-a-glance.html>.

11. El gobierno negoció con las empresas mineras, a partir de presiones sociales, la posibilidad de un alza en regalías, que, al parecer, se concretó en las llamadas "regalías voluntarias", las cuales no se registran en la contabilidad de ingresos del Estado.

Cuadro 5:
 Guatemala: Regalías, ISR y PIB del Sector Minas y Canteras
 Años 2006-2011 (en millones de quetzales)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regalías Mineras ^{1/}	9.8	0.50	1.11	16.81	26.40	36.95
Regalías	671.59	801.20	1,228.25	592.78	677.91	1,145.34
hidrocarburos						
ISR	174.11	212.1	312.6	299.2	500.3	401.4
Total tributación	845.7	1,013.80	1,541.96	908.79	1,204.61	1,583.69
PIB de Minas y Canteras ^{2/}	3,269.1	4,120.9	5,370.7	5,008.3	6,616.0	9,697.8

Fuente: Intendencia de Recaudación y Gestión, SAT.
 1/ no incluye municipalidades. 2/ Banco de Guatemala,
 Cuentas Nacionales a precios corrientes.

En el 2006 el total de regalías mineras fue de Q 9.8 millones. En ese año el precio del oro era de US\$ 600 la onza y en septiembre del 2012 alcanzó un pico de US\$ 1,900, con lo cual el país logró una exportación total de US\$ 128 millones y en 2007 US\$ 223, pasando desde entonces a ser superavitario. El oro producido en dicho año fue de un promedio anual de 7 toneladas y de 88 toneladas de plata, contribuyendo a que la minería se haya dinamizado alcanzando ritmos de crecimiento que rebasaron el 15% entre 2010 y 2011.

Solo la mina Marlín,¹² produjo entre el 2005 y el 2011 1.6 billones de onzas oro y 18.2 billones de onzas plata, que permitió un total de exportaciones de US\$ 1,500 millones en dicho período, con una tributación de solamente el 7%, incluyendo regalías, ISR y contribuciones a las municipalidades de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa. En países como Chile la proporción de tributación sobre la renta minera es del 37% y en Bolivia del 58%. Finalmente, los cánones por superficie de explotación y exploración constituyen recursos

12. Mina Marlin (subsidiaria de Goldcorp), ver datos en la página web de Montana Exploradora.

privativos del MEM que son poco significativos al mantenerse en un promedio conservador anual de pago de Q 1.5-Q 2.0 millones.

Energía eléctrica: más gastos que tributos

La política fiscal juega un rol importante en el proceso de producción y distribución de energía eléctrica y por consiguiente, en los efectos de esta actividad respecto a la consecución de objetivos económicos, sociales y ambientales. Se anticipa en estas relaciones que la vía tributaria y la recaudación de otras figuras de ingresos como tasas y cánones, son menores al uso de los fondos públicos que se utilizan en la promoción de esta actividad y la reducción de sus externalidades negativas. Se trata de una actividad rentista, que aprovecha un bien público y natural como es el agua que produce beneficios privados con altos costos públicos, que se agravan si pudiésemos sumar a estos los valores de degradación de los recursos.

En efecto, el primer sacrificio tributario se origina del Decreto 52-2003, Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable, que establece el aprovechamiento

de los recursos energéticos renovables (energía solar, eólica, geotermia, la biomasa, energía de las mareas y la hidro-energía), a través de las municipalidades, el INDE, las empresas mixtas y las personas individuales y jurídicas, que gozarán de exención durante 10 años, en etapa de pre-inversión y construcción de derechos arancelarios para las importaciones, IVA, cargas y derechos consulares sobre importación de maquinaria y equipo, exención del pago del ISR a partir del inicio de operación comercial por un período adicional de 10 años y exención del ISO por 10 años.

En Guatemala la energía eléctrica es un mercado en situación de oligopolio, donde el coste del exceso de capacidad siempre es trasladado a los usuarios, incluyendo los costos tributarios, razón que expresa tarifas nacionales más elevadas en toda Centroamérica, exceptuando a Nicaragua por exceso de demanda. Lo anterior implica que la llamada "tarifa social" destinada a hogares de menos consumo, desde 50 a 200 Kwh, arrastra los mayores costos ya que la tarifa en Guatemala es de US\$ 0.21 el Kwh al 2011, mientras que en Honduras es de 0.08, en Costa

Rica de 0.13, en Nicaragua de 0.15 y en El Salvador de 0.19 por Kwh.

El sector energético en Guatemala relacionado con generación mediante sistemas hidráulicos se identifica con 69 contribuyentes en la SAT, registrándose una recaudación efectiva únicamente

a 38 contribuyentes, por un monto equivalente al 0.2 % de la recaudación tributaria en 2012.

En el cuadro 6 se muestran los impuestos pagados en comparación a los ingresos brutos reportados ante la administración tributaria en el período 2009-2012.

Cuadro 6:
Recaudación tributaria de contribuyentes relacionados con hidroeléctricas
Años 2009-12 (En millones de quetzales)

Impuesto	2009	2010	2011	2012
ISR general	13.7	17.8	14.3	15.5
ISR optativo	4.4	5	5.4	10.5
IVA domestico	39.4	50.6	34.9	35.1
IVA importaciones	18.2	25.6	41.2	16.5
Otros	6.8	6	14.7	7.8
Total Impuestos Pagados	82.5	105	110.5	85.4
Ingresos Brutos Declarados ante SAT	556.2	970.4	1,194.2	2,230.0

Fuente: Sistema de Recaudación SAT, Estadísticas Gerencia Planificación.

Las actividades del sector electricidad, incluidas las vinculadas a hidroeléctricas, presentan un crecimiento económico alto, junto a las telecomunicaciones y al sector bancario y financiero, por cuanto sus ingresos brutos reportados se duplican respecto a cada uno de los años precedentes durante el período 2009-2012, pero la recaudación tributaria de dichas actividades es mínima. Por ejemplo, en el 2012 el fisco percibió solamente Q 85.4 millones en impuestos, de los cuales el 60% corresponden al IVA, impuesto neutral que como se sabe es deducible y se traslada, cualquiera que sea el número de operaciones, por medio de créditos y débitos, sin incidencia para la inversión. Con relación al ISR, las hidroeléctricas contribuyeron en ese año con apenas Q 26 millones (15.5 en régimen general y 10.5 en régimen optativo), equivalente al 1.1% de sus ingresos brutos declarados, por Q 2,330 millones.

Si el lector estuvo registrado en dicho período fiscal en el régimen del 5% de sus ingresos, puede calificarse como un contribuyente de mejor calidad, puesto que pagó 5 veces más de ISR que los negocios hidroeléctricos, lo que parecería desigual, de cara

a la dinámica de la generación de rentas y a las exenciones y deducciones en que son beneficiados dichos contribuyentes.

Dicha percepción de inequidad se maximiza cuando se observan los gastos del gobierno, adicionales al sacrificio fiscal que representan los incentivos establecidos en la ley mencionada, por concepto de la protección y seguridad al desempeño de las empresas hidroeléctricas: los costos extraordinarios de policía y fuerzas militares en la protección de proyectos privados como Hidroxalbal y Santa Cruz Barillas, donde se decretó inclusive Estado de Sitio. Las pérdidas son más elevadas si se suma a los impactos sociales y ambientales negativos por el descenso de los recursos hídricos ocasionados por los embalses y las alteraciones de los ecosistemas que dependen del flujo de agua de los ríos.

La complejidad de esta problemática aconseja el uso de instrumentos tributarios y medidas regulatorias para valorar los

recursos hídricos, en especial a la extracción del agua y su desfogue final, repensar en tributos con efectos fiscales y extra fiscales en la protección y manejo adecuado de los ríos, lagos y diversas fuentes de agua de dominio nacional. Asimismo, el tratamiento de privilegios y exenciones a actividades causantes de conflictos socio ambientales, tendrían que ponerse en el debate público, tanto por su juridicidad como por los abusos a que dan lugar en una sociedad que requiere de un derecho tributario que sea positivo en el cumplimiento constitucional del deber de contribuir y la búsqueda de una estructura tributaria justa y equitativa.

Problemas de gestión institucional en la tributación minera, hidrocarburos y en el aprovechamiento de recursos no renovables

En la década de 1990 se comenzó a utilizar la expresión “maldición de los recursos naturales”. Ello se produce cuando un país y su población no recibe, por los recursos que dispone, la retribución que le corresponde. “El primer reto al que se enfrenta cualquier país rico en recursos naturales –sostiene Stiglitz J. (2010)- es

garantizar que el público obtenga la mayor parte de los recursos que yacen bajo su tierra. Un mercado competitivo –añade- debiera significar que las compañías petroleras y mineras simplemente obtienen unos intereses normales por su capital: los intereses adicionales debieran pertenecer al país poseedor de los recursos.” Para ello debe cobrarse renta por la explotación de los recursos naturales y cuando sus precios se disparan, como aconteció con el oro, los excedentes excesivos, más allá de los beneficios normales, deben retenerse para el país. ¿Quiénes tienen a su cargo esa responsabilidad?

En Guatemala la gestión de las operaciones mineras, hidrocarburos y la explotación de los recursos no renovables es deficiente y con mayor razón la fiscalización de la tributación. En general, las políticas públicas y los órganos encargados del aprovechamiento de los recursos naturales carecen de coordinación, lo que redundará en la escasa contribución del patrimonio natural a la economía y al financiamiento del Estado. La regulación de los métodos de producción y otras acciones institucionales para aprovechar de forma sostenida los atributos del ambiente y la riqueza natural, hacen pertinente

poner atención a la sostenibilidad financiera de las entidades de protección, conservación y mejoramiento de dicho patrimonio.

Como se reconoce en un trabajo de Nelson Amaro (2013: 20): “La brecha entre el medio ambiente y la energía renovable tiende a ser permanente y volátil... En general los ministros a cargo de Energía y Minas y del Medio Ambiente trabajan en diferentes direcciones.” (Traducción propia del inglés). A esta afirmación es posible sumar la falta de coherencia y de unidad doctrinaria y programática también en el sector forestal y de áreas protegidas (INAB y CONAP) y de estas dos con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, como entidades de un sistema de gestión ambiental sostenible, que trabajan desligadas entre sí y en su relación con la política económica y social del Estado. De esa cuenta, se dificulta ejecutar los programas de mejoramiento en el uso del territorio y de monitoreo ambiental, como se observa en el agotamiento de maderas preciosas y la deforestación del país en los últimos años.

En el caso de recursos no renovables, la Dirección de Minería del MEM carece de condiciones de equipo, personal y recursos de vigilancia, y mantiene

un total aislamiento de los otros órganos como la autoridad tributaria, la SAT y el MARN. A la carencia de un órgano de gestión e investigación científica capaz de seguir y monitorear los procesos y técnicas mineras, el Artículo 68 de la Ley otorga a dicha Dirección la fiscalización y control, obligando a que la determinación de las regalías se sujete a una Comisión donde intervienen tres representantes de empresas mineras, con lo que delega en el propio contribuyente la decisión de fijar los valores medios de cotización de los minerales, los volúmenes de producción y, por lo tanto, las regalías a pagar.

El propio Ministerio de Finanzas se “aparta” de dicha gestión y subestima la revisión de la política fiscal a los recursos naturales, y hasta se observa dejadez ante las “demoras” en el traslado de información y los pagos de regalías a la Tesorería del gobierno, que la Ley fija a que se deposite en 30 días de finalizado el ejercicio fiscal, al tiempo que la misma Dirección descuida las formas, plazos y cuantías para el cobro a las empresas de los cánones que le son privativos. El bajo nivel de fiscalización, en términos físicos, geográficos y contables dado el escaso personal de auditoría y la carencia de

gestión del conocimiento en materia de existencias, productos y procesos mineros así como por los procedimientos laxos que prevalecen en el MEM, dan lugar a que el país pierda sus valiosos recursos del subsuelo, dejando que se esfumen significativos aportes fiscales que podrían utilizarse en favor del desarrollo y la competitividad del sector.

Más allá de las deficiencias de control y de la baja aportación de la minería al Estado, las empresas mineras producen efectos sociales y al medio ambiente perjudiciales al ocupar nuevos territorios, donde muchas veces sus pobladores desconocen la actividad y por ende la legislación existente, con posicionamientos que invaden hasta áreas protegidas o zonas fronterizas donde el Estado tiene muy poco acceso, seguridad y control. Las transnacionales que conocen de la oferta limitada de ciertos productos metálicos cuyo agotamiento mundial se calcula en promedios de 20 a 50 años, han obtenido permisos de nuevas zonas de explotación, creando espacios en los cuales la autoridad real queda en la empresa minera, entre ellos, proyectos transfronterizos entre Guatemala y El Salvador (Mina Cerro Blanco de Goldcorp), y entre Guatemala y México (Mina Marlín de Montana Exploradora,

Goldcorp) que afecta a 18 comunidades indígenas.

Las pugnas por los recursos naturales se han visto agravadas no obstante las sucesivas consultas populares que ordena el Convenio 169. Tanto en Santa Cruz del Quiche y en San Miguel Uspantán como en otros (Huehuetenango, San Marcos, Jalapa y Alta Verapaz), se ha rechazado unánimemente la explotación minera y las instalaciones petroleras e hidroeléctricas. Las protestas se desatan con más frecuencia contra proyectos mineros, como en El Tambor (Progreso derivada II), con altas tensiones que desembocan en la movilización de fuerzas antimotines de la Policía en contra de las comunidades, como sucedió en La Puya en los límites de San Pedro Ayampuc y San José del Golfo, cerca de la capital.

Mientras se agrava la conflictividad social y el grado de contaminación de ríos y mantos acuíferos debido al *free riding* en el aprovechamiento económico de estos recursos, se mantiene engavetado en el Congreso de la República por más de 20 años, la iniciativa de ley que regula el uso de recursos hídricos, haciendo paradójico que más del 40% de la población carezca de agua

potable en un país con abundancia de agua y en el que, además, las comunidades donde se ubican estos proyectos, siguen careciendo del fluido eléctrico o lo reciben a las tarifas más altas prevaecientes en Centroamérica.

Otros proyectos mineros de oro y plata, protagonizaron en noviembre del 2012 un episodio de disputas cada vez más violentas, cuando vecinos de Mataquescuintla, Jalapa, incendiaron cinco vehículos de la empresa San Rafael, subsidiaria de la firma canadiense Tahoe Resources Inc. Previamente, el 98% de la población había rechazado la explotación minera en su municipio mediante la consulta popular realizada el primer domingo de noviembre del mismo año. Ante el aumento de protestas de las comunidades xincas del lugar, desprovistas del diálogo para lograr una mayor participación local en la distribución de la renta minera, en abril del 2013, el gobierno de Otto Pérez declaró Estado de Sitio en los municipios de Mataquescuintla, San Rafael las Flores y Casillas, a fin de facilitar la captura de los líderes sociales que se oponían a la mencionada minera de capital canadiense.

Referencias bibliográficas

- Alm, J. y Martínez, J. (2003). Sizing the problem of the hard-to-tax. AYSPS Conference: The hard-to-tax, an international perspective, Atlanta, Georgia State University.
- ASIP (2011). Equidad y Política Fiscal: los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto en Centroamérica. Rodrigo Cubero e Ivanna Vladkova Hollar, Revista No. 75, Asociación Internacional del Presupuesto Público, ASIP, Buenos Aires.
- Ahmad, E. y N. Stern (1991). The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries. Cambridge University Press, Cambridge.
- Barreix, A. Roca, J y Villela, L. (2004). Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación. INTAL. Buenos Aires, Argentina.

- BID-Euro social (2010). Equidad fiscal en Uruguay elaborado por Roca, J.
- Casaús, Marta (1992). Guatemala: Linaje y racismo, FLACSO, San José, Costa Rica.
- Castellanos, J. (1996). Café y Campesinos en Guatemala. Orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala. 1853-1897. Madrid.
- CEPAL (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, México 2000.
- CEPAL (2010): La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir [LC/G.2432 SES.33/3, Mayo], Santiago de Chile.
- CEPAL-GTZ (2010) Guatemala: La tributación directa, la evasión en el impuesto sobre la renta y sus desafíos, Maynor Cabrera, cap. VII en Evasión y Equidad en América Latina. Santiago, Chile.
- CEPAL (2012). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina. Juan C. Gómez Sabaini Juan Pablo Jiménez, Darío Rossignolo, - Serie Macroeconomía del desarrollo N° 119 Chile.
- CEPAL (2013). Panorama Fiscal de América Latina: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, Santiago de Chile.
- Coordinación de ONG y Cooperativas (2005). Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala, de 1996-2005. CONGCOOP, Guatemala.
- Cyn Young Park (2011). Taxes, Social Transfers and Inequality in Asia. Delivered at 4th ITG Global Conference on Tax and Inequality, Dec. 2011, New Delhi, India.
- Dosal, Paul (2005). El ascenso de las Élités industriales en Guatemala, 1871-1994. Traducción de Ronald Flores. Edit. Piedra Santa, Guatemala.
- EUCOTAX, Wintercourse (2010). Tributación Comparada en la UE, Uppsala, Suecia. 2011.
- FAO (2010). Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central, de Fabrice, Edouard. Organización para la Alimentación y la Agricultura, Septiembre.
- FLACSO (2009). Capital y luchas: Breve análisis de la protesta y el conflicto social actual, Cuadernos de debate # 10, Guatemala, Octubre 2009.
- FMI (2011). Movilización de ingresos en los países en desarrollo. Departamento de Finanzas Públicas, Carlo Cottarelli, Washington.

- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2009). Desigualdad y crecimiento: la literatura, los debates y su medición. CEFID-AR, Documento de trabajo N°257, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Sabaini, Jiménez, J.P. y Rossignolo (2011). Imposición a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos. GTZ-CEPAL, preparado para la ITD global Conferencia on Tax and Inequality, New Delhi, India.
- González Darío, Martinoli C. y Pedraza, J.L. (2009). Sistemas Tributarios de América Latina, Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social. Eurososial, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- IMF (2000). Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries. by Ke-young Chu, Hamid Davoodi, and Sanjeev Gupta, Working paper.
- INE (2011). Directorio Nacional Estadístico de Empleo-DINESE-, Guatemala, 2011.
- Jiménez J.P. y López Azcúnaga, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. *desigualdades.net Working Paper Series No. 33*, Berlín.
- López-Calva, L. F. y Lustig, Nora (2010). Explaining the Decline in Inequality in Latin America: technological Change, Educational Upgrading, and Democracy, in: *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress. (Comp.) UNDP, New York.*
- Lotz, J. R, y E. R. Morss (1967). Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries. *International Monetary Fund, Staff Papers, 14, Washington.*
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública.* Edit. Aguilar, Madrid.
- Orozco, Manuel (2004). Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: cuestiones y perspectivas acerca del desarrollo, en *Migraciones y derechos humanos. Reunión de personas expertas, San José, 9-11 de agosto, 2004, pgs.61-133.*

- Pérez Sáinz, J.P. Mora Salas, Minor (2008). Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Una propuesta analítica y metodológica. Fundación Carolina, Costa Rica.
- PNUD (2005). Estratificación socioeconómica y desigualdad en la Guatemala diversa: Informe de Desarrollo Humano, Guatemala.
- PNUD (2007). Percepción Ciudadana de la Democracia, escrito por Torres-Rivas, Edelberto y Rodas Maltez, Francisco. Guatemala.
- PNUD (2008). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Cap.12. El sector informal en la Guatemala de hoy.
- PNUD (2013). Guatemala, ¿Un país de oportunidad para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Capítulo II, Guatemala, 2013
- SEGEPLAN (2012). Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021, Guatemala, mayo 2012.
- UNDP (2013). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin América. By Nora Lustig, Luis F. Lopez-Calva, Eduardo Ortiz-Juárez, abril, 2013



Salarios diferenciados: qué dicen los datos



Sergio Armando Rosales Mazariegos

Resumen

Los últimos gobiernos han promovido sin éxito la fijación de salarios diferenciados, por debajo del salario mínimo legal, en algunos municipios argumentando que el incentivo a los empleadores será a la vez un alivio a la población. La experiencia de salarios diferenciados en la maquila, sin embargo, no modificó las tasas de empleo en la industria; al revés, empeoraron debido a otros factores ajenos al salario. El único beneficio es para los empresarios mediante mayores ganancias marginales.

Palabras clave

Salario mínimo, salario diferenciado, maquila, desempleo.

Differentiated wages: what does the information say

Abstract

The last governments have promoted without success the fixation of differentiated wages, below the legal minimum wage, in some municipalities arguing that the incentive to the employers will be simultaneously a mitigation to the population. The experience of wages differentiated in the culture, nevertheless, did not modify the employment rates in the industry; the other way round, they deteriorated due to other factors foreign to the salary. The only benefit is for the businessmen by means of major marginal profit.

Keywords

Minimum wage, differentiated salary, culture, unemployment.

Esto de los salarios diferenciados es uno de esos temas que no dejan dormir. ¿Hay pobreza en el país? sí. ¿Un sueldo de poco más de Q 1,500 mensuales (más bonificación, ronda los Q 1,900 mensuales, aproximadamente US\$ 250.00) sacaría a la gente pobre de la pobreza? No. Ello es incluso afirmado por los mismos defensores de esa idea. (Gamazo & Villatoro Garcia, 2015). Si no va a sacar a la gente de la pobreza, entonces...

¿Qué se espera lograr con reglamentar salarios diferenciados?

Me surgen dos respuestas y sus implicaciones:

- 1) Que gente que no tiene empleos en la actualidad, en

los municipios seleccionados, ya pueda tenerlos, a través de un incentivo a empresarios (maquilas) para que instalen fábricas y le den trabajo a la gente de las localidades.

¿Qué implica? que personas que antes no tenían un empleo y eran pobres, ahora tendrán un empleo y seguirán siendo pobres. Algo así como convertirse de simplemente pobre, a ser explotado y pobre.

- 2) Reducir costos de producción, abaratando la mano de obra. Es generalmente aceptado que el costo más importante de una actividad de maquila es la mano de obra.

¿Qué implica? Si se fija un salario inferior al que se paga en la actualidad, la diferencia se trasladaría hacia menores precios de los productos, haciéndolos "más competitivos" en el mercado internacional, y mayores ganancias marginales (por unidad adicional).

¿Hay referencias de salarios diferenciados en Guatemala?

Para los economistas, el primer y mejor fundamento de análisis es la historia, y para acceder a ella hay que escarbar los datos estadísticos. Hay experiencias de salarios diferenciados: 1) salario para actividades agrícolas y otro para actividades no agrícolas, y 2) la fijación de un salario diferenciado para la actividad exportadora y de maquila. Centrémonos en esta última, oficializada en 2007 para cobrar vigencia en enero de 2008, por decisión del entonces presidente Oscar Berger. En 2009, la primera diferenciación (entre agrícola y no agrícola) desapareció cuando ambos salarios se equipararon por acuerdo emitido por Álvaro Colom. Queda vigente entonces el salario diferenciado de maquila. El cuadro 1 muestra algunos datos salariales.

Cuadro 1:

Guatemala: Salario mínimo oficial: actividades no agrícolas y actividad exportadora y de maquila. Años 2008-2016. En quetzales y relación porcentual

Año	Salario no agrícola	Salario para actividad exportadora y de maquila	Relación maquila/no agrícola
2008	1,479.25	1,456.38	-1.5%
2009	1,581.67	1,452.39	-8.2%
2010	1,703.33	1,574.06	-7.6%
2011	1,937.54	1,808.27	-6.7%
2012	2,074.00	1,906.25	-8.1%
2013	2,171.75	1,996.25	-8.1%
2014	2,280.34	2,096.01	-8.1%
2015	2,394.40	2,200.95	-8.1%
2016	2,497.04	2,284.15	-8.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Mintrab, 2016.

Inicialmente el salario de maquila se fijó un 1.5% por debajo del no agrícola, pero en años posteriores se optó por fijarlo más del 8.0% por debajo. El Banco de Guatemala registra datos de empleados afiliados al IGSS por actividad económica, pero lastimosamente no se encuentran las cifras de empleados de maquilas; para efectos de este análisis, los empleados de la industria servirían como un dato aproximado.

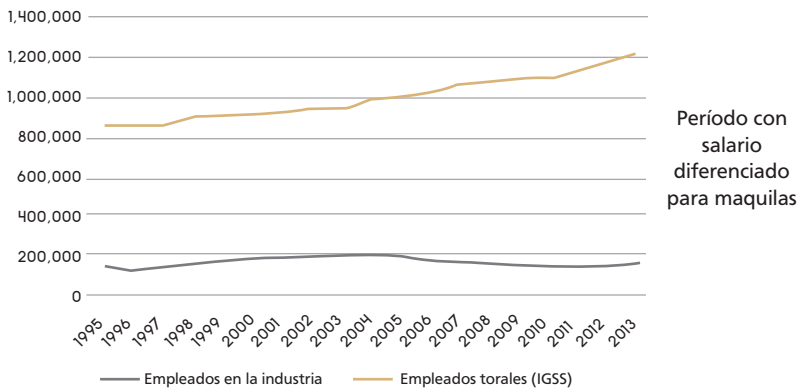
¿Qué sucedió en 2008/9 tras fijarse un salario mínimo diferenciado para la maquila?

Se esperaba que el número de empleados de la industria se incrementara en mayor proporción al aumento de los empleados de todos los sectores económicos, porque *los defensores del salario diferenciado afirman que un menor salario impulsa al empresario a contratar a más personal*, a través

de nuevas inversiones en las localidades “diferenciadas”. Pero creo que un menor salario permite en un primer momento al empresario incrementar sus ganancias, en tanto que el aumento o no aumento posterior de su inversión para contratar más personal es incierto. Menos previsible si se trata de una industria que depende directamente de la demanda internacional de

sus productos, como la maquila. ¿Qué pasó en 2008? Nada. El número de empleados en la industria cayó un 7.2% respecto a 2007. Cayó en la industria aún más de lo observado en el número total de empleados, cuya reducción fue de tan solo 0.1%. Es que la diferencia entre los salarios de maquila y los no agrícolas era muy baja (solo -1.5%, como se aprecia en el cuadro 1).

Gráfico 1:
Guatemala: Empleados afiliados al IGSS en la industria y totales
Años 1995 a 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat, 2016.

¿Qué pasó en 2009, cuando el salario de maquila se fijó hasta un 8.2% por debajo del salario no agrícola? La diferencia ya parece ser importante, y el número de empleados totales subió 1.5%, pero el número de empleados en la industria registró otra caída estrepitosa del 6.1%. De hecho, desde el 2001 el crecimiento porcentual en el número de empleados de la industria ha sido inferior al crecimiento en el número de empleados totales. Como se aprecia en el cuadro 2, en 2000 los empleados de la industria crecieron 10.9%, mientras los empleados totales crecieron 1.7%, posteriormente no volvió a registrarse este dinamismo industrial.

Cuadro 2:

Guatemala: Estadísticas laborales y salariales, número de afiliados al IGSS y salario mínimo oficial de 1995 a 2013. Unidades indicadas

Año	Número de afiliados al IGSS (miles)		Salario mínimo oficial (quetzales)				Variación porcentual			
	Industria	Totales	Agrícola	No agrícola	Exp. y Maquila	Afiliados Industria	Afiliados totales	Salario no agrícola	Salario maquila	
1995	142.4	855.6	441.04	486.67						
1996	129.9	852.2	486.48	536.80		-8.8	-0.4	10.3		
1997	138.6	844.4	486.48	536.80		6.7	-0.9	0.0		
1998	150.3	887.2	543.24	599.51		8.4	5.1	11.7		
1999	166.0	893.1	597.69	659.43		10.5	0.7	10.0		
2000	184.0	908.1	659.41	727.42		10.9	1.7	10.3		
2001	193.1	927.8	762.85	841.63		4.9	2.2	15.7		
2002	195.9	953.1	836.46	912.50		1.5	2.7	8.4		
2003	196.3	957.9	970.29	1,040.25		0.2	0.5	14.0		
2004	199.7	988.9	1,177.30	1,209.94		1.7	3.2	16.3		
2005	192.1	1,002.4	1,177.30	1,209.94		-3.8	1.4	0.0		
2006	176.7	1,026.4	1,291.49	1,327.38		-8.0	2.4	9.7		
2007	172.6	1,073.5	1,355.98	1,393.69		-2.4	4.6	5.0		
2008	160.1	1,072.7	1,433.50	1,479.25	1,456.38	-7.2	-0.1	6.1	4.5	
2009	150.4	1,088.4	1,581.67	1,581.67	1,452.39	-6.1	1.5	6.9	-0.3	
2010	152.6	1,107.2	1,703.33	1,703.33	1,574.06	1.5	1.7	7.7	8.4	
2011	153.5	1,154.4	1,937.54	1,937.54	1,808.27	0.6	4.3	13.8	14.9	
2012	150.7	1,185.9	2,074.00	2,074.00	1,906.25	-1.8	2.7	7.0	5.4	
2013	152.2	1,222.3	2,171.75	2,171.75	1,996.25	1.0	3.1	4.7	4.7	

Fuente: Banco de Guatemala y Ministerio de Trabajo.

Conclusiones

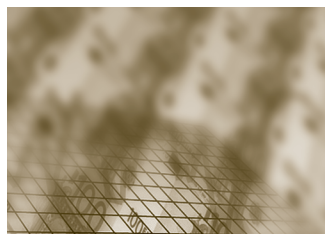
- Afirmar de manera tajante que el simple hecho de fijar un salario diferenciado generará más empleos es, cuando menos, demagógico.
- Al haberse fijado un salario mínimo inferior para la maquila, respecto al resto de actividades no agrícolas, el único beneficio se trasladó al margen de ganancia de los empresarios de estas industrias. Por ahí dirán que gracias a haber fijado un salario diferenciado en la maquila muchos empleos milagrosamente se conservaron, pero no hay sustento empírico de tal milagro. De hecho, aun fijando un salario diferenciado para maquila, se registraron caídas en el número de empleados (y conste que se trata de cifras absolutas, no digamos si se le comparara con la siempre creciente población económicamente activa).
- Los mismos impulsores del salario mínimo diferenciado territorialmente reconocen que Q 1,500 mensuales no sacan a alguien de la pobreza. Tampoco Q 3,000, si asumimos que dos personas (presumiblemente papá y mamá) logren ocuparse en alguna de las empresas interesadas en migrar a esos municipios. El único resultado previsible desde esta perspectiva es uno: pasar de ser pobres, a ser pobres y explotados.
- Si en el pasado, un salario diferenciado para maquila no catapultó la generación de empleos, además de un mayor margen de ganancias ¿qué otro incentivo está detrás de fijar un salario mínimo diferenciado territorialmente? Especulemos un poco:

- Guatemala enfrenta demandas internacionales por incumplimiento de su legislación laboral. Una forma de aparentar que se han salvado esas violaciones podría ser, efectivamente, cumplir las leyes. Podría cumplirse la ley, haciendo lo correcto con las leyes vigentes, o aprobar normas más flexibles que nos coloquen automáticamente el *check* de aprobado.
- Los impulsores de esta política, que han decidido

asumir el desgaste respectivo, podrían tener interés en nuevas inversiones en esos territorios, sin que esto signifique un aluvión de inversión extranjera directa, sino más bien, pequeñas fábricas aisladas que garanticen una ganancia adicional a sus propietarios. Momentáneamente, mientras resuelven su problema de privilegios fiscales modificados a inicios de 2016.

Referencias Bibliográficas

- Banco de Guatemala. (5 de Enero de 2016). *Empleos y Salarios*. Obtenido de Módulo de Información Estadística Económica-Financiera: <http://www.banguat.gob.gt/variables/seleccion.ASP?grupo=6>
- Gamazo, C., & Villatoro Garcia, D. (23 de Marzo de 2015). *Los sueldos del Hambre*. Recuperado el 5 de Enero de 2016, de Plaza Pública: <http://www.plazapublica.com.gt/content/competir-con-la-miseria>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (5 de Enero de 2016). *Salario Mínimo*. Obtenido de Ministerio de Trabajo y Previsión Social: <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html>



Apuntes sobre la necesaria institucionalidad de la competencia de mercados

Edgar Balsells

Resumen

La Constitución de Guatemala prohíbe los monopolios, pero, sintomáticamente, en más de 30 años no se ha desarrollado la legislación que cumpla ese mandato. Los estudios técnicos que sustentan la norma se han elaborado localmente desde hace varios gobiernos y existe una literatura voluminosa internacional sobre leyes e impactos, pero ha sido hasta este año que el debate se extendió a diversos círculos, incluyendo el Congreso, en víspera del cumplimiento de una cláusula del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. En ese contexto, es pertinente abordar asuntos teóricos del proceso regulatorio, e ideas que se han venido aplicando en Centroamérica con marco referencial en la UNCTAD, CEPAL y otras agencias de las Naciones Unidas. Debe rescatarse que la visión principal es la protección al consumidor y la necesidad de edificar ordenamientos regulatorios que converjan en una institucionalidad matriz en materia de competencia de mercados.

Palabras clave

Competencia perfecta, ineficiencia del monopolio, integración vertical, integración horizontal, abuso del mercado, institucionalidad de la competencia.

Notes on necessary institutionality of the competition of markets

Abstract

Guatemala's Constitution prohibits monopolies, but symptomatically, in more than 30 years the legislation that meets this mandate has not developed. The technical studies that support the standard have been produced locally since makes several Governments and there is a voluminous literature international laws and impacts, but it has been until this year that the debate was extended to various circles, including the Congress, on eve of the implementation of a clause in the association agreement with the European Union. In this context, it is pertinent to address theoretical issues of regulatory, and process ideas have been implemented in Central America with frame of reference in UNCTAD, CEPAL and other agencies of the United Nations. It needs to be rescued that main vision is the protection of consumers and the need to build systems regulatory that converge in an institutional matrix of market competition.

Keywords

Perfect competition, inefficiency of monopoly, vertical integration, horizontal integration, market abuse, institutionality of the competition.

Aclaraciones Preliminares

La cambiante institucionalidad guatemalteca, principalmente en el período abril 2015-mayo 2016 ha venido planteando diversas exigencias que provienen, ya sea de lo que se ha llamado “La Plaza”, que consiste en los reclamos de la sociedad civil ante las revelaciones de corrupción, como también de una agenda de temas de la condicionalidad internacional y de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), como es el caso de las actuales discusiones sobre la modernización del sistema de justicia.

Como parte de las negociaciones de tratados de libre comercio e inversión, principalmente con los Estados Unidos y la Unión Europea, las pequeñas economías y sociedades centroamericanas han debido promulgar ordenamientos de la competencia de mercados.

A partir de la consolidación del viejo tratado de integración centroamericana se impulsó la industria en la región, y ello derivó en la proliferación de los denominados *oligopolios industriales*, extendiéndose luego el término a oligopolios de los

servicios y comercios, así como los vinculados a la privatización de servicios públicos que, de acuerdo a la jerga tecnocrática, se vinculan a los denominados *monopolios naturales*, como lo son los típicos casos de la electricidad y las telecomunicaciones.

En virtud de que a partir de mayo de 2016 se comenzará a acentuar en el medio la discusión sobre estos importantes tópicos de la política económica y la regulación, se expone a continuación la experiencia del autor, al haber trabajado en un proyecto de CEPAL, vinculado a la competencia en Centroamérica, y al estudio de diversos sectores de la actividad económica, que ameritan la regulación de competencia.

Se exponen a continuación unos primeros esbozos del tema, tratando de encuadrar los juicios de valor, y la mentalidad en el tratamiento del tema, bajo un enfoque estructural, totalizador y heterodoxo, muy contrario a las ideas ortodoxas predominantes del establishment, que dicho sea de paso ha sido el inspirador de las ideas de fragmentación estatal que son un factor causal de la crisis que ha copado la actualidad guatemalteca.

Consideraciones teóricas sobre monopolios, mercados y competencia

El tema de la acumulación del capital, la concentración de mercados y el capital monopolista ha constituido, luego de la revolución industrial, una preocupación central de la economía política.

La concentración de capital es una necesidad del sistema para su propia sobrevivencia, y acompaña a la acumulación; es decir que el capital no puede vivir sin concentrarse. Ello lleva a la economía de escala, o sea a mayores montos de producción por las unidades productivas, conllevando una limitación de la competencia (Sweezy, 1969:280).

Además, como muy bien lo afirmaba Marx, existe a la vez un proceso de centralización del capital, el que aumenta en lugar y poder de una persona, porque muchos lo han perdido en otro lugar. (Sweezy, 1969: 281), configurando así las empresas que hoy denominamos *globales*, y que tienen generalmente sus cuarteles centrales en Nueva York, París, Munich o alguna otra ciudad de los países desarrollados.

En tal sentido, la denominada *corporación* es un vehículo vital de la centralización de capitales. Gradualmente, desde mediados del siglo pasado, la política económica y las investigaciones en organización industrial fueron buscando consenso para contrarrestar la centralización y los monopolios, con la idea de consolidar elementos de competencia y *hacer mercado*.

Lo interesante de recalcar en relación con diversos trabajos que hemos venido elaborando, y también en relación con la actual coyuntura mundial, es que la centralización y concentración del capital está indisolublemente ligada a las crisis del sistema.

Muy bien lo indica Marx cuando explica el desarrollo de las contradicciones internas (Marx, 1959: 412) reflejando una contradicción fundamental relacionada con su tendencia a desarrollar en modo absoluto las fuerzas productivas, tendencia que choca constantemente con las condiciones específicas de producción dentro de las que se mueve y tiene que moverse necesariamente el capital. Ello conduce a crisis y renovación de empresas más grandes y concentradas.

El tema central aquí es magistralmente expuesto por Marx en la proposición siguiente: *“El desarrollo de la productividad del trabajo engendra, con la baja en la cuota de ganancia, una ley, que al llegar en cierto punto se opone del modo más hostil a su propio desarrollo y que tiene que ser superado por medio de la crisis”* (Marx, 1959: 417).

A partir de esta dinámica de destrucción-creación del capital se produce la concentración de los medios de producción en pocas manos *“con lo que dejan de aparecer como propiedad de los productores directos y se convierten en potencias sociales de la producción, como propiedad privada para los capitalistas. Estos son trustees (fideicomisarios) de la sociedad burguesa, pero se embolsan todos esos frutos de esta función fideicomisaria”* (Marx, 1959: 417).

De este modo vemos que la competencia da luz al monopolio. “Los capitalistas que de modo individual o trabajando juntamente con otros grandes capitalistas están en condiciones de ejercer dicho control y de dominar sus diversas ramas de la industria, fijando precios y adjudicando cuotas de producción, reciben, por lo

tanto, el nombre de capitalistas monopolistas” (Eaton, 1966: 228).

Entramos así al apasionante mundo de las corporaciones, y como lo indica Eaton, la sociedad anónima es un vehículo importante, que si bien sirvió para la consolidación de la concurrencia capitalista, también sirve de vehículo para grandes monopolios transnacionales tipo Unilever que controla centenares de empresas de jabón y alimentación (Eaton, 1966: 228).

En el período del capitalismo monopolista en el que estamos inmersos, con la aparición de las empresas transnacionales —afirma Eaton—, la competencia *pacífica* del mercado es reemplazada en gran parte por las guerras de precios, las maniobras de la diplomacia industrial de los carteles y asociaciones comerciales internacionales, la manipulación de las políticas estatales y, en último extremo, la guerra armada (Eaton, 1966: 233).

En un texto clásico sobre las estructuras de mercado (Fellner, 1953: 7) nos habla sobre *la cortedad de número*, que es una característica importante del escenario económico contemporáneo. Fellner asevera que muchos precios y tasas de

salarios se determinan bajo condiciones de cortedad de número en las cuales unas cuantas unidades decisivas conforman su conducta y su política tomando en cuenta el modo en que reaccionan, recíprocamente a sus respectivos movimientos.

Entramos entonces en el apasionante tema de la conducta de los mercados, que es hoy en día una preocupación central de la organización industrial moderna, y debe ser regulado conforme avanzan los tratados de libre comercio, la globalización y la necesidad de tratamientos especiales cuando nos enfrentamos a verdaderos colosos corporativos, que como en el caso chino actual, actúan y se desenvuelven en confabulación con el poderío estatal.

Fellner puntualiza en el hecho de que una parte sustancial de los mercados no pueden ser analizados por medio de funciones de oferta y demanda derivadas sólo de datos técnicos y de funciones de utilidad. El procedimiento analítico sobre mercados competitivos, monopólicos y monopsónicos, conlleva un tratamiento muy particular de cada uno de ellos, reconociendo sus comportamientos, principalmente

en relación al deseado que es el competitivo, o el ideal, que es el de la competencia perfecta, que nunca se cumple, por cierto.

Como bien sabemos, el oligopolista *“en lugar de establecer una función de oferta, intenta elegir un precio definido por cobrar y una cantidad definida por vender, que en combinación el uno con la otra, sean óptimos desde su punto de vista, pero la cantidad que es capaz de vender a un precio dado dependerá de los precios cargados por sus competidores, los cuales, a su vez, dependen, en medida considerable, del precio que él fije. En consecuencia, el oligopolista no sólo no establece una función de oferta, sino que es imposible definirle una función de demanda partiendo exclusivamente de las preferencias de los compradores”* (Fellner, 1953: 15).

Otro tema de imperfecciones de mercado que nos recuerda el análisis clásico se debe a la contratación colectiva, de la que ya hemos hablado en otro artículo de la Revista Análisis (IPNUSAC, edición 88), y que es parte de la denominada *“sticky wage story (historia de los salarios pegajosos)*, siendo que a la fecha de análisis que se cita (primer lustro de la década de 1950), ya reflejaba

que gran parte de la industria estadounidense se gobernaba por contrataciones a futuro entre empleadores y empleados.

La conclusión a la que llega este tipo de análisis es que la regulación y la normativa de conductas resulta vital para evitar el desperdicio de recursos, que afecta la eficiencia del mercado, en detrimento de los consumidores: *“Típicamente, no sería deseable que las industrias oligopólicas no logran establecer ciertas normas de conducta. En ausencia de tales normas esas industrias no producirían los resultados ideales de la competencia perfecta, sino que, por el contrario, entrarían en un proceso en el cual diversas firmas intentarían imponer a las demás la aceptación de una norma de comportamiento dada”* (Fellner, 1953:28).

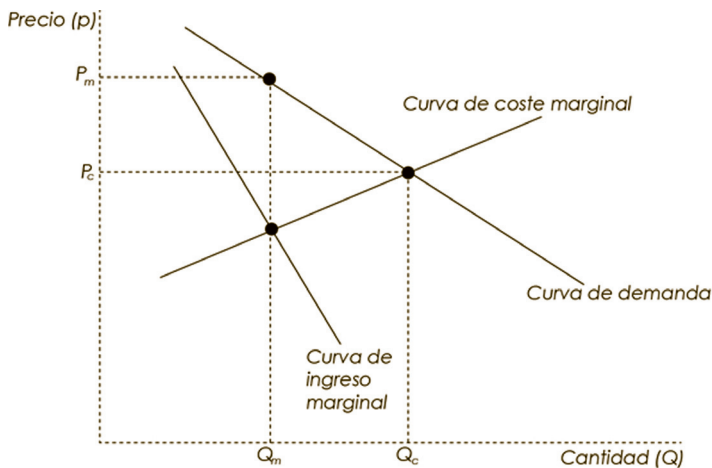
En términos modernos, al referirse a las políticas públicas y la competencia Stiglitz subraya que hoy un papel fundamental del Estado es del fomento de la competencia de mercados, para limitar los abusos del poder de mercado, por parte de los oferentes. Así, de acuerdo al Premio Nobel los monopolios y otras industrias imperfectamente competitivas son responsables

de cuatro importantes fuentes de ineficiencia económica (Stiglitz, 2009: 320):

- La restricción de la producción
- La pasividad de los directivos
- La insuficiente atención a la investigación y el desarrollo
- El comportamiento orientado a la obtención de rentas monopolísticas

Apelando al análisis microeconómico moderno, de ingresos y costos marginales y del comportamiento de la demanda y la oferta, la gráfica 1 nos muestra el comportamiento de un sector monopolístico, y los consiguientes resultados que consisten en una producción menor a la que prevalecería en condiciones de competencia perfecta, y por ende un precio mayor:

Gráfica 1:
Comportamiento del monopolio



Fuente: Joseph Stiglitz, op cit. Pág. 321.

Explicación:

- 1) En condiciones de competencia perfecta, se fija un precio igual al coste marginal (C_m), y la producción se sitúa en la cantidad Q_c , y se vende al precio P_c .
- 2) Un monopolista igual el ingreso marginal (I_m) y el coste marginal, produce entonces Q_m y la vende al precio P_m , es decir en el punto en que el precio de mercado supera al coste marginal.
- 3) La conclusión es que la producción de un monopolista es ineficiente, primero porque corta producción, y por ende reduce el tamaño de la curva de transformación, y del producto interno bruto, y segundo porque está vendiendo a precios más altos que los de competencia perfecta.
- 4) Vemos entonces cómo el monopolista se adueña de la curva de demanda (D), porque puede disponer de los niveles de producción y de los precios.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 130 prohíbe

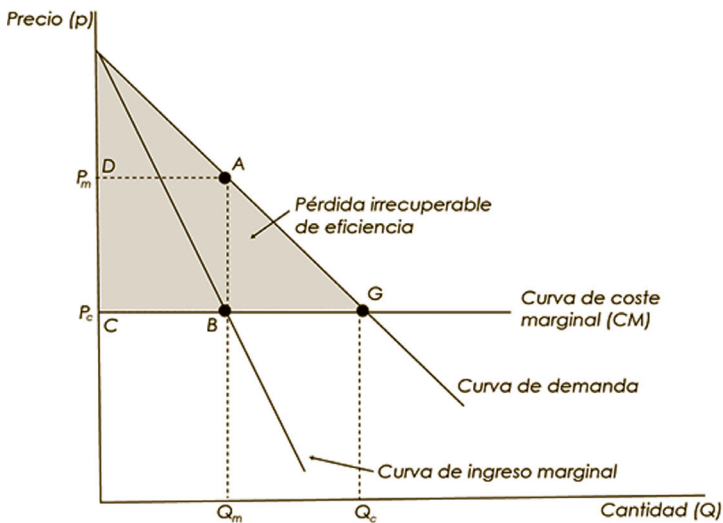
los monopolios, indicando lo siguiente: *“Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores”.*

Para ilustrar más lo dañino de los monopolios, la gráfica 2 representa el denominado coste social del monopolio. El precio más elevado impacta en el consumidor, reduciendo lo que se denomina en la teoría microeconómica como el excedente del consumidor. Una parte de tal pérdida (el rectángulo ABCD), significa una transferencia de renta de los consumidores al monopolista; el resto (el triángulo ABG) se conoce con el nombre de pérdida irre recuperable de eficiencia provocada por el monopolio, y es una de las razones que ha inspirado a que diversos cuerpos legislativos en el hemisferio occidental, tiendan a prohibir las fuerzas monopólicas que dañan la libertad de mercado.

Nos interesa, en primer lugar lo relativo a la transferencia de renta, porque dicho proceso significa para Guatemala una fuente de desigualdad en el ingreso: el hecho de que los monopolios y los oligopolios no se comporten

conforme la competencia de mercados, provoca inicialmente cortes en la producción, y también subsidios que vienen desde los consumidores hacia los productores.

Gráfica 2
Representación de las pérdidas del Monopolio y Las transferencias de Renta



Fuente: Joseph Stiglitz, op. Cit. Pág 322.

Las condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas

Vale aclarar que el autor de este artículo tuvo el honor de participar,

analizando la competencia bancaria, en uno de los varios proyectos sobre el tema llevados a cabo por CEPAL, y coordinados por Claudia Schatan (2006). Se presentan a continuación los principales resultados de las

investigaciones, y que merecen subrayarse a efectos de incidir en una adecuada legislación de competencia para Guatemala.

Para adaptarnos a los ordenamientos de mercado modernos debemos admitir que las prácticas anticompetitivas han permeado los efectos de la apertura comercial, la desregulación y privatización de empresas públicas, en cuanto a mejorar la productividad y la eficiencia del sector, así como a beneficiar al consumidor (Schatan, 2006: 9).

Nótese la estrecha interrelación que subyace entre la institucionalidad de la competencia y la de la protección al consumidor. Tiende a afirmarse que son dos caras de la misma moneda, y es por ello que ambas se han venido analizando en Guatemala, y el consenso estriba en la creación de órganos especializados –y no necesariamente autónomos– que se dediquen con más dientes al proceso de regulación en ambos campos, como veremos más adelante.

Debemos recordar que el compromiso por estas regulaciones no es tan sólo parte del libre albedrío o deseo del país en cuestión, sino también de la *nueva*

condicionalidad de los organismos financieros internacionales, y ha estado inmerso dentro de los tratados de libre comercio. En el caso de Guatemala es parte de los convenios de inversión y desarrollo firmados con la Unión Europea.

Al respecto de los lineamientos teóricos y de política que provienen de los países desarrollados, y que en forma general fueron explicados supra, el tema de la concentración de mercados resulta un eje clave en las regulaciones sobre competencia. Si bien, principalmente en economías pequeñas y abiertas la concentración impulsa economías de escala, el consenso en Estados Unidos es que las prácticas antimonopólicas deben evitarse, y por ende la concentración del mercado.

Adicionalmente, el abuso del poder de mercado, incluso catapultado por la penetración de las empresas globales, merece ser objeto de estudio y tratamiento. Schatan lo sintetiza de la siguiente manera: *“sin lugar a dudas, las economías pequeñas necesitan desarrollar una infraestructura de política de competencia para lidiar con aspectos de abuso de poder de mercado y de otras prácticas anticompetitivas derivadas de las fusiones de*

mercados internacionales. Incluso en el caso de algunas economías pequeñas que ya cuentan con ley antimonopolio, a menudo no se consideran los efectos de carteles, fusiones y otras formas de conductas anticompetitivas con dimensión internacional (Schatan, 2006:19).

La orientación teórica de la que partimos está circunscrita en los diferentes trabajos que hemos publicado en la *Revista Análisis* del IPNUSAC¹ y que tienen una orientación heterodoxa,² que coincide con el pensamiento de Schatan y René Hernández, en un artículo publicado en el libro

1. Ver a este respecto los temas siguientes, cuya descripción bibliográfica se detalla más adelante: *Los salarios y una visión macroeconómica heterodoxa* (Ed. 88); *La cuestión cambiaria de nuevo en el tapete* (Ed. 90); *El Estado fragmentado y sus inspiradores* (Ed. 92); *Lo tributario, el endeudamiento y la calidad del gasto 2016* (Ed. 15 impresa, año 5, enero/marzo 2016).

2. En el estudio del autor elaborado con el apoyo de FLACSO, intitulado *La Coyuntura Económica Guatemalteca y Prospectiva 2015: Un análisis heterodoxo* (Balsells, 2015), el pensamiento heterodoxo es el que establece estrechos vínculos entre política y economía, y de éstas con la sociedad y las institucionales. Se trata de un pensamiento preocupado por la concentración del poder y de los mercados y con una posición muy activa en los esquemas regulatorios de todo tipo.

que se comenta y lleva como título: *“Políticas de competencia y de regulación en el istmo centroamericano”*. En el mismo se plantea utilizar el término competencia en su comprensión más amplia, buscando no sólo la eficiencia económica sino también el bienestar del consumidor.

El enfoque se contrapone al neoclásico, que ignora las consecuencias que las posibles distorsiones ejercen sobre la generación de empleo y generación de ingresos: se habla así de reformas regulatorias, en lugar de desregular la economía, y de plantear sólidos marcos institucionales, de los que se reconoce que las economías centroamericanas y sus Estados nacionales muestran muchas debilidades y carencia fuerte del recurso humano calificado.

Schatan y Hernández abogan por una política activa para impulsar la competencia, y principalmente la cultura de la competencia, la que a la vez debe impulsar la protección al consumidor, siendo a nuestro juicio que los marcos de la competencia y de protección al consumidor, se refuerzan el uno con el otro y deben impulsarse en forma conjunta, siendo en nuestra institucionalidad una

responsabilidad crucial del Ministerio de Economía.

Los autores contribuyen a delinear los objetivos de la política de competencia, la que en un sentido más amplio, aparte de reglamentar la fijación de precios y el poder de mercado *debería incluir, entre otras cosas, la desregulación y la privatización, el comercio leal, las normas de protección de los consumidores, los derechos de propiedad intelectual y los regímenes de comercio exterior, ya que todos influyen en la competitividad de un mercado*" (Schatan, 2006: 76).

Lo importante de las experiencias –y de la teoría intermedia aplicada a la competencia- es que ésta no significa una única ley: es toda una cultura que abarca diversas medidas, siendo la regulación de la competencia una regulación rectora y a la vez transversal, en la que desembocan diversas regulaciones sectoriales, como es el caso de la eléctrica, telecomunicaciones, financiera y por supuesto lo relativo a marcas y patentes y el Código de Comercio, y por supuesto los mercados de capitales y el mercado bursátil en general.

En las economías pequeñas, afirman los autores estudiados,

uno de los objetivos fundamentales es elevar el nivel de vida de la población, lo que se consigue con el crecimiento sostenido de la productividad a largo plazo (Schatan, 2006: 77). Recordemos que uno de los grandes problemas de la economía guatemalteca es el débil dinamismo de la productividad, lo que la hace sensible a cualquier presión inflacionaria, debiendo constantemente la banca central, esterilizar dinero por medio de las costosas operaciones de mercado abierto.

Finalmente, entresacado de los autores estudiados, los objetivos y alcances de la política de competencia son los siguientes:

1. *Promoción de la eficiencia económica*: es el más generalizado. El análisis microeconómico moderno lo plantea adecuadamente, demostrando las pérdidas de eficiencia del monopolio, y los excedentes del consumidor y del oferente. Recordemos entonces que la eficiencia acerca los precios a los costos marginales, asegura que las empresas produzcan al menor costo posible, y genera incentivos a la oferta para innovar.

2. *Promoción del bienestar de los consumidores*: para la corriente que se comenta, la protección del consumidor, frente a los abusos del mercado es el eje central de una institucionalidad de la competencia. Hay divergencias, principalmente en relación con los enfoques neoclásicos de la eficiencia pura, y entonces uno de los objetivos centrales es evitar esa transferencia de rentas, desde los consumidores hacia los productores oligopólicos o monopólicos.

3. *Promoción del desarrollo económico*. Es intrínseco a las visiones estructuralistas y se busca una mejor asignación de los recursos, prevenir los niveles excesivos de concentración y la rigidez estructural, es decir, los cuellos de botella tan comunes dentro de la metodología de análisis de CEPAL. Además, estas nuevas visiones están abiertas a la búsqueda de inversión extranjera, y por ende de innovación productiva con equidad; además, un punto central del enfoque de las Naciones Unidas, que converge con el enfoque de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es *“lograr que las prácticas comerciales restrictivas no impidan ni*

anulen la consecución de los beneficios a que debería dar lugar la liberación de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio mundial, en particular al comercio y al desarrollo de los países en desarrollo” (OMC, 1999).

Entremos entonces a elementos más aplicados relacionados con la institucionalidad y la legislación. Siempre en relación con el estudio marco coordinado por Schatan (2006: 81), se mencionan los principios centrales de un proceso de diseño y posterior implementación:

1. *Adhesión a los principios de las garantías procesales debidas*. A efecto de no inhibir los impulsos de inversión de los agentes económicos, los Estados deben asegurar a las empresas un trato justo, equitativo y no discriminatorio.
2. *Optimizar el alcance y el ámbito de la política de competencia*. Principio básico para el diseño institucional, porque se trata de ampliar la cobertura de la misma, a nuestro juicio (y no exactamente el de Schatan), la jerarquía de esta ley debe ser superior, en el ámbito

de la regulación, a la de la Ley Eléctrica, por ejemplo, e incluso a la Ley de Bancos y Grupos Financieros, o bien la Ley de las Telecomunicaciones.

3. *Adhesión a los principios contra la discriminación y en pro de la transparencia.* Este principio que está inmerso en los marcos regulatorios modernos, y que va en consonancia con el fortalecimiento de la democracia, persigue que mediante la diseminación de información se consolide el mercado y, a la vez, ampliando lo actuado a conocimiento del gran público se fortalezca la efectividad de la institucionalidad de la competencia.
4. *Cooperación internacional.* El intercambio de información resulta de fundamental importancia, aun cuando la cooperación adopta múltiples formas teniendo en cuenta que los sistemas económicos del hemisferio occidental se caracterizan por la libre movilidad de los recursos económicos y por la globalización de prácticas y procedimientos empresariales.

Lo fundamental, “no descubrir el agua azucarada”

La actual coyuntura económica del país demanda un tratamiento serio al tema de la competencia, en virtud de que es inminente la necesidad de aprobación de un cuerpo regulatorio al respecto, que dicho sea de paso se torna en urgente, debido a la Condicionalidad que el Acuerdo de Asociación con Europa le impone a Guatemala, en donde expresamente se ordena la promulgación de un andamiaje institucional para la competencia.

Es vital, llegados hasta aquí, rendir un sincero homenaje al economista guatemalteco, recientemente fallecido, Edgar Reyes Escalante, quien fue el primer Director de la Dirección de Competencia del Ministerio de Economía. Dicho profesional participó activamente en los diversos foros que, contando con el apoyo de las Naciones Unidas y otras entidades de cooperación internacional, han venido trabajando desde los inicios del siglo en este delicado tema.

El trabajo que analizamos de Schatan (2006: 105-116) resume los antecedentes de los esfuerzos

de diseño, y debido a que abrazamos el enfoque estructural y totalizador de CEPAL, bien vale revisarlo, en virtud de las amenazas que se observan para construir órdenes regulatorios tímidos, timoratos y configurados bajo el patrocinio de los grupos de interés oligopólicos y monopolísticos del medio.

Por ejemplo, las recientes propuestas de una firma consultora guatemalteca, de nombre CABI (Central American Business Intelligence), comandada por el ingeniero Paulo De León, sugiere, sin mayor sustento, efectuar una excepción, en materia de institucionalidad de la competencia, con cuatro sectores: banca, telecomunicaciones, electricidad y agroindustria.

Con respecto a los primeros tres sectores mencionados, un argumento “legalista” y “formalista”, que es común en las discusiones de política pública en el medio, es que éstos ya cuentan con un marco legal e institucional. Ello fácilmente podría rebatirse con la mayor importancia jerárquica que tiene un marco legal de la competencia, sobre el financiero, por ejemplo.

Pero en donde, inexplicablemente, De León no tiene ningún sustento

en sus argumentaciones es en indicar que una futura Ley de Competencia afectaría a la industria con un incremento de sus precios. Un lector con algo de conocimiento del funcionamiento de los mercados, muy bien sabe que la óptica de “hacer mercado” y fomentar la competencia, persigue, en primer lugar, beneficiar al consumidor y propiciar un recambio en materia de rentas, desde los monopolistas y oferentes hasta los consumidores.

En el caso guatemalteco, y siguiendo el estudio pionero de Schatan, dos artículos de nuestro orden constitucional son vitales para el despliegado de cuerpos regulatorios, a propósito de la competencia: el 119 y el 130. El artículo 119, referente a las obligaciones del Estado, plantea dos literales importantes para efectos del tema objeto de estudio:

h) Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad;

i) La defensa de los consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación

para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos.

De acuerdo a interpretaciones emanadas de la propia Corte de Constitucionalidad (2002: 98) en referencia a la concentración de mercados, se asevera que la misma está contenida dentro del conjunto normativo que integra el régimen económico y social, siendo una norma de carácter programático y lo que hace es imponer al Estado la obligación de impedir prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes. La misma está expresamente referida a la actividad económica de los particulares, y contiene una directriz para que por medio de leyes pertinentes el Estado pueda intervenir en esta actividad.

Adicionalmente, el artículo 130 es aún más amplio y se refiere a la prohibición de monopolios, prescribiendo lo siguiente:

“Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes

determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad de mercado o a perjudicar a los consumidores”.

Está muy claro entonces, que nuestro ordenamiento en este ámbito debe ser antimonopolios (antitrust). La misma Corte de Constitucionalidad habla de empresas monopólicas (CC, 2002: 107) y de la necesidad de protección de la economía de mercado. Estimamos que ello sólo puede lograrse a través del fomento de la competencia, bajo lineamientos de políticas tendentes a “hacer mercado”.

De acuerdo a las interpretaciones de la Corte de Constitucionalidad, el propio Código de Comercio tiene una normativa general para proteger la economía de mercado. Es así como el artículo 361 plantea: “Prohibición de monopolios. Todas las empresas tienen la obligación de contratar con cualquiera que solicite los productos o servicios que prestan, observando igualdad de trato entre las diversas categorías de consumidores”.

Volviendo a la investigación de Schatan, debemos mencionar

que desde el segundo lustro del presente siglo se cuenta con iniciativas de ley en este tema en Guatemala. Un borrador revisado en esa oportunidad, y que corresponde a los esfuerzos conjuntos entre el Ministerio de Economía y las Naciones Unidas, se ajusta a los preceptos internacionales acuñados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Más adelante lo analizaremos con mayor especificidad al referirnos al estudio de Romero y González (2006) quienes también formaron parte de los primeros proyectos al respecto de diseño de cuerpos normativos para la competencia en Guatemala.

Las condiciones generales de la competencia y el caso del sector azucarero

Como parte de los estudios impulsados, contando con el apoyo de CEPAL y de las Naciones Unidas, en el segundo lustro del presente siglo, sobresale el efectuado por Antonio Romero y Carlos González (2006), que presenta un análisis de antecedentes para formular propuestas de ordenamiento de la competencia, y además se incluye un examen general de sectores

urgidos de ser normados, como la agroindustria del azúcar, la industria avícola, los licores y el cemento.

Luego de la revisión sectorial y de antecedentes, los autores concluyen que la integración vertical y los acuerdos horizontales son una práctica común de negocios y de sistema de poder en Guatemala: la integración vertical y los acuerdos horizontales aparecen de forma expresa en todos los sectores analizados. Los acuerdos horizontales, según el borrador anteproyecto de Ley de Competencia mencionado supra:

Comprenden los actos, acuerdos, convenios y arreglos entre competidores que tienen por objeto restringir u obstaculizar la competencia mediante la fijación de precios, cantidades, calidades de los bienes y servicios, y distribución de territorios del mercado geográfico.

Por otra parte, según el citado anteproyecto, los acuerdos verticales son los siguientes:

Todos aquellos actos, contratos, convenios, arreglos y prácticas entre agentes no competidores que persiguen dentro de la relación

proveedor-cliente impedir o limitar la libre competencia en todo o en parte del mercado (distribución exclusiva, compra exclusiva, negativa a vender, imposición de precio de reventa, discriminación de precios y venta condicionada, entre otros).

En referencia a la agroindustria del azúcar, la integración vertical representa esa forma de propiedad tan común en Guatemala, que se ha agrupado en latifundios y grandes plantaciones de propiedad familiar, y cuyo gobierno corporativo tiende a agrupar casi toda la cadena de valor, empezando con las plantaciones y terminando en los llamados *mercados finales (end markets)*, que incluyen el embalaje portuario de primer nivel que el gremio azucarero tiene en Puerto Quetzal, gracias a las negociaciones de tratados importantes de libre comercio y a negociaciones bilaterales, con gran soporte estatal.

Las monografías sectoriales constituyen una gran necesidad en el país, y son el insumo e instrumento para lograr correctas negociaciones en beneficio del interés colectivo y de una eficaz política económica. Las mismas nos permiten visualizar los campos

de ventaja comparativa y los puntos que debemos reforzar de diversas maneras, buscando la innovación y el desarrollo y el empleo de las mejores prácticas internacionales.

En el caso del sector azucarero, demos un vistazo a los hallazgos importantes de Romero y González. Resulta ser, en primer término, que dicho sector es uno de los más consolidados en el país, al punto que cuando el Banco de Guatemala agrupó su valor agregado dentro de la rama industrial, ello repuntó el PIB industrial de una forma importante.

La Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) aglutina a los 16 ingenios y trabaja coordinadamente con las empresas comercializadoras y con la Compañía Expogranel, encargada del embalaje y embarque del cargamento de azúcar de exportación en Puerto Quetzal. Asimismo, los grupos familiares propietarios de los 16 ingenios sostienen conjuntamente el área de innovación y desarrollo, a través de CENGICAÑA (Romero, 2006: 52).

La integración horizontal es también parte de la práctica gremial de esta agroindustria en el medio, al punto que los propios estatutos de ASAZGUA establecen

que la misma *“actúa en servicio de sus asociados en la regularización de la distribución del azúcar y sus subproductos en territorio nacional, asegurando el consumo y la regularización de los precios”* (Romero, 2006: 52).

Además, y este es un punto total en materia de regulación de la organización industrial: *“los estatutos señalan que son atribuciones de ASAZGUA determinar las cuotas de azúcar de sus asociados para consumo interno, cuotas de azúcar para exportación y la fijación de los precios del azúcar en el territorio nacional”* (Romero, 2006: 52). Además, se indica expresamente que ningún asociado tiene la facultad de tratar directamente o indirectamente de abrir competencia de precios de los establecidos por la Asociación.

La estructura oligopólica del sector representa un clásico ejemplo de transferencia de ingresos de nosotros los consumidores locales hacia los productores, tal y como se explicó en el apartado teórico. Además, como el sector concentra una buena dosis de poder económico y, por ende, político, ha forzado a mantener altos aranceles, representando todo ello un mercado cautivo en perjuicio del consumidor.

En teoría de comercio internacional y en política comercial, a esta práctica se le denomina *dumping persistente*, y consiste en una práctica continua de exportar por debajo de los precios para maximizar la escala de distribución y el acceso a mercados, aprovechando las diferencias en la elasticidad de precio de demanda del mercado interno versus el de exportación.

Los azucareros, como el resto de empresarios locales con altos volúmenes de exportación (el café y el cardamomo), son *tomadores de precios* en el mercado internacional; sin embargo, en el caso del azúcar en virtud de que el producto es base de la dieta alimenticia local, principalmente por las bebidas gaseosas, la captura del mercado les permite resarcirse de sus utilidades, a costa del consumidor local.

De acuerdo con los hallazgos de Romero y González, en 2006 el mercado interno estaba protegido con un arancel ad valorem del 20%, y existe la obligación de fortificar el azúcar nacional o extranjera destinada al consumo de mesa con vitamina A, según lo establece la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos de 1992. Con ello se establecen amplias barreras de entrada,

tema que también es objeto primordial de preocupación de un ordenamiento de competencia.

Vemos entonces una diversidad de preocupaciones, tan sólo analizando este sector, que contribuye con un componente básico de la dieta mínima del guatemalteco, principalmente de los estratos bajos, cuyo peso del azúcar y de las bebidas gaseosas resulta ser de alta importancia calórica.

Se tiene noticia que la Comisión de Economía del Congreso de la República, y diversos diputados de una variedad de bancadas, estarán presentando varias iniciativas de Ley de Competencia, que además recogen los productos de otras iniciativas presentadas desde inicios del siglo. En virtud de que en el presente artículo estamos recolectando insumos que tienen un soporte internacional de primer nivel, comentamos a continuación la estructura del denominado borrador o anteproyecto del Ministerio de Economía de 2004, que es muy bien explicado por Romero y González (2006: 10-16).

Aclaremos que este borrador nunca fue oficializado por el Ministerio de Economía de ese entonces, en virtud de la alta rotación de ministros que

caracterizó al gobierno de Alfonso Portillo en esa época. El anteproyecto se denomina Ley de Competencia, y establece un conjunto de prácticas anticompetitivas que serán prohibidas a partir de la vigencia de la ley:

- Acuerdos horizontales: como lo indicamos, se trata de arreglos entre competidores que restringen la competencia.
- Acuerdos verticales: como también ya lo explicamos, involucran la integración de la cadena de valor por un grupo corporativo.
- Abuso de posición de dominio: se trata de acuerdos para impedir la entrada o permanencia de empresas en el mercado.
- Concentraciones y fusiones: se trata de todo acto de concentración, tanto horizontal, como vertical, que tenga como efecto disminuir o dañar la libre competencia.

Adicionalmente, el borrador comentado tiene una amplia cobertura, se aplica a personas individuales o jurídicas; sin embargo, considera algunas excepciones, como: la cooperación

en materia de investigación y desarrollo (caso CENGICANA), la información científica y estadística general.

En materia de sanciones, se consideran las siguientes: a) orden al infractor de la cesación inmediata de la práctica o el acto realizado en contravención de la ley; b) imposición de obligaciones al infractor para restablecer la competencia; c) imposición de multas pecuniarias expresadas en número y valor del salario mínimo no agrícola, hasta por un monto equivalente a 50,000 salarios, y d) cierre temporal de la empresa.

En materia de institucionalidad, la que comentamos hoy propone la clásica Comisión para la

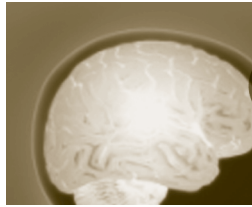
Promoción de la Competencia, que es un órgano técnico y administrativo, desconcentrado pero adscrito al Ministerio de Economía, lo que compartimos, en virtud de que las autonomías plenas, como el caso de la SAT, han mostrado ser muy onerosas y no funcionales.

Dicha Comisión estaría integrada por tres comisionados titulares y dos suplentes, nombrados por el Organismo Ejecutivo, siendo que dicha nominación resulta ser, a nuestro juicio, la más lógica y generalizada en el continente, aun cuando sabemos que en el medio ello no es aceptado por el establishment, tan desconfiado de la clase política y del ámbito de lo público.

Finalmente el borrador o anteproyecto plantea una Secretaría Ejecutiva, que es el órgano técnico por excelencia, que asiste a la Comisión y plantea las investigaciones

Referencias bibliográficas

- Corte de Constitucionalidad (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad*. Editado por Corte de Constitucionalidad, Guatemala.
- Eaton, John (1966). *Economía Política: Un análisis marxista*, Amorroutu editores, Buenos Aires.
- Fellner, William (1953). *Oligopolio: Teoría de las Estructuras de Mercado*, editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Marx, Carlos (1959). *Resúmenes del Capital*, primera edición, preparada por Víctor Manuel Gutiérrez, México.
- Organización Mundial del Comercio (OMC, 1999). *Principios fundamentales de la política de competencia*. Nota documental de la Secretaría, junio.
- Romero, Antonio y Carlos González (2006). *Condiciones generales de competencia en Guatemala*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Naciones Unidas, México.
- Schatan, Claudia y Marcos Avalos (2006). *Condiciones y políticas de competencia*, economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Stiglitz, Joseph y Carlo Walsh (2009). *Microeconomía*, cuarta edición, Editorial Ariel, Barcelona.
- Sweezy, Paul (1969). *Teoría del desarrollo capitalista*, quinta edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- Viscusi, W., J. Vernon y J. Harrington (2001). *Economics of Regulation and Antitrust*, 3rd edition, The MIT Press, Cambridge Mass.



Economía del conocimiento: de la materia prima a la materia gris*



Roberto Barrios Castillo

Resumen

El desarrollo humano que ha promovido al menos cinco olas de revoluciones tecnológicas invita a concentrar los esfuerzos en el conocimiento, capaz de innovar y crear marcando nuevo ciclos revolucionarios. Vuelve la importancia en el debate público de la inversión en nutrición, salud y educación de la población para alcanzar ese nuevo eslabón, sin descuidar, claro está, la producción material. No se ignoran los riesgos, en este debate, de autores que controversialmente correlacionan coeficiente intelectual con desarrollo material.

Palabras clave

Economía del conocimiento, revolución tecnológica, desarrollo científico, progreso social.

* Este texto fue leído por el autor en el acto académico organizado por la DIGI/USAC el 28 de noviembre de 2013, y publicado íntegramente en el blog Ciencia en Formación, de la Escuela de Estudios de Postgrado de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en http://espeinvestigacioncientifica.blogspot.com/2013_11_01_archive.html. Para su publicación en la Revista Análisis de la Realidad Nacional el autor actualizó y los editores organizaron las referencias bibliográficas.

Knowledge Economy: From the raw material to the gray matter

Abstract

Human development has pushed at least five waves of technological revolutions are invited to concentrate efforts on knowledge, able to innovate and create new marking revolutionary cycles. Returns the importance in public discussion of investment in nutrition, health and education of the population to achieve this new link, without neglecting, is material production. Not ignore the risks, in this debate, by authors who controversially correlating intellectual coefficient with material development.

Keywords

Economy of the knowledge, technological revolution, scientific development, social progress.

Antecedentes

En los últimos años 10 mil años la ciencia ha transitado por sucesos importantes, que impactaron los estilos de vida, consumo, producción, modelos políticos, económicos y sociales. Joseph Schumpeter, fue uno de los primeros en asociar los progresos científicos con el ciclo económico capitalista, basado en las ondas largas de Kondratief. En su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* en 1942 popularizó el término *destrucción creativa*, la que explica cómo el proceso de innovación que ocurre en la economía de mercado, a la larga destruye las viejas prácticas de negocios y empresas por nuevos productos.

Para Schumpeter, conocido como el padre de la Economía de la Innovación, cinco olas tecnológicas han tenido lugar desde 1700 hasta nuestros días. Son ciclos de prosperidad económica basada en hierro, textiles, energía hidráulica, vapor, acero, ferrocarriles, electricidad, química, motores de combustión, petroquímica, aviación, electrónica, redes, software y nuevos medios.

Para él, la innovación es responsable de la depresión o prosperidad económica, a tal extremo que predijo la desintegración sociopolítica del capitalismo como resultado de su propio éxito. De acuerdo con su teoría, el emprendedor innovador destaca por su perseverancia y ambición, más que por su genialidad; aquel se representa como el creador de los mercados para los nuevos inventos y su proyecto personal se basa en la creación de imperios, dinastías, marcas y productos.

Por su parte, Thomas Samuel Kuhn, en su obra de 1962 titulada *La estructura de las revoluciones científicas* estableció que si una ciencia entra en

crisis por la incapacidad para explicar ciertos fenómenos de su incumbencia, induce a un cambio radical al que llama revolución tecnológica, por cuanto que la comunidad científica ha dejado de confiar en dicha ciencia. Por tanto, los paradigmas para Kuhn, *“constituyen realizaciones científicas universalmente aceptadas, que durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a la comunidad científica”*.

Peter Ferdinand Drucker, en su libro *La era de la discontinuidad* publicado en 1969, destacó la necesidad de valorar al trabajador por su contribución intelectual, por lo que debe invertirse más en su desarrollo académico que en su capacidad física. A éste lo llamó trabajador del conocimiento, *“quien mediante su actividad se ocupa de agregar valor al conocimiento que recibe como insumo”* (Drucker, 1969).

Por tal razón, dicho trabajador deberá dedicarse a aquello que constituye su fortaleza y no desperdiciarse en esfuerzos para mejorar áreas en las que no es competente; en virtud de lo cual el capital deja de ser el recurso clave, para sustituirlo por el saber.

Para Carlota Pérez las revoluciones impactan en las empresas y países: en el actual cambio de paradigma, tales impactos están ocurriendo en reemplazo de las viejas prácticas, ideas, organizaciones y procesos. Por ejemplo, las estructuras organizativas centralizadas y cerradas son reemplazadas por las descentralizadas mediante redes abiertas, las rutinas óptimas estandarizadas por la mejora continua, el cambio se convierte en rutina y el sub salario se convierte en inversión en el capital humano, y la guía ambiental se exige como requisito para hacer innovación.

También identifica dos fases de adecuación de cada ola tecnológica clasificada en: primero, la instalación del nuevo paradigma, liderada por el capital financiero en condiciones de libre mercado; y segundo, el despliegue, liderada por el capital productivo, con una duración de entre 20 y 30 años cada una y separadas entre sí por una recesión económica.

Paradigma de la economía del conocimiento

Entonces, ¿qué significa economía del conocimiento? Para el Banco Mundial consiste en *la creación, adquisición, transmisión, y uso más efectivo del conocimiento tanto por los individuos como por las comunidades y organizaciones para la promoción del desarrollo económico y social.*

En tanto que, para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la economía del conocimiento consiste *en la producción, distribución y uso del conocimiento mediante el rápido avance de la ciencia y tecnología de comunicación e información.* Dos aspectos se identifican en dicha definición; por un lado, la rapidez de la creación del conocimiento y, por el otro, el mejoramiento de acceso a las bases del conocimiento, que en conjunto han precipitado eficiencia, innovación y calidad de los bienes y servicios.

Es así como transitamos de la mano de obra barata, que produce manufactura sin mayor especialización y basada en conocimiento vulgar, al trabajador

que produce productos intangibles, que transforma conocimiento e información para la creación de uno más innovador; sin embargo tal y cual, la economía del conocimiento no debe interpretarse de la manera tradicional, es decir, de la forma cómo se producen las mercancías en las fábricas, sino lo que el talento humano es capaz de crear y aprovechar del conocimiento y la información existente, para la creación de plus valor o valor agregado.

En otras palabras, se trata de una economía que transita de la agricultura y la industria

manufacturera a la información y el conocimiento, basada principalmente en la competitividad e innovación.

Factores precipitantes de la economía del conocimiento

A la economía del conocimiento le precedió la era de la información, ligada a los primeros viajes espaciales y las tecnologías basadas en información y comunicación en el siglo XX. A partir de esta etapa el flujo de información empieza a ocurrir más rápidamente que el movimiento físico.

Nos hemos acostumbrado a tal extremo, que apenas si reconocemos que los productos que nos rodean provienen de la investigación, el desarrollo y la innovación, por ende, del nuevo conocimiento. Las últimas tres generaciones hemos tenido la ocasión de presenciar este cambio: de la TV en blanco y negro a la TV plana inteligente, del teléfono fijo al móvil, de la primera computadora a la Tablet, y del telégrafo al correo electrónico, solo para citar algunos casos.

En congruencia con el modelo político y económico, el conocimiento científico se ha dirigido a desarrollar los instrumentos de trabajo y la gestión del conocimiento.

Indicadores de la economía del conocimiento

De acuerdo con el Instituto del Banco Mundial, existen dos formas de hacer estas mediciones y establecer indicadores. La primera, denominada Índice de Conocimiento, mide la capacidad de un país para generar, adoptar y difundir el conocimiento, mediante la determinación de la educación en recursos humanos, sistemas de innovación e infraestructura de información. La segunda, el Índice de Economía del Conocimiento, mide la capacidad de un país para utilizar el conocimiento en bienestar y desarrollo económico, al que se añade la medición de entorno económico y marco institucional.

Países de Europa, Asia y Norteamérica invierten hasta un

3% de producto interno bruto en tales actividades, y en los últimos 50 años en los EE.UU. se han producido beneficios de hasta el 30% anual y ganancias en los mercados de valores del 80%, en comparación con nuestras economías agro exportadoras con rendimientos más limitados e inestables.

Consideraciones finales

El desarrollo del pensamiento humano solo se reproduce en ciertas condiciones. La revolución neolítica fue posible gracias al establecimiento de los grupos nómadas en un espacio geográfico que garantizó la agricultura, producción pecuaria e industria textil para su sobrevivencia mediante el intercambio de destrezas, habilidades y conocimientos; es decir, la alimentación, aunada a una mayor disponibilidad de tiempo y socialización, dilató el poder de pensar, perfeccionar y crear para el desarrollo las técnicas e instrumentos de trabajo.

Las revoluciones industriales fueron propiciadas por el desarrollo de la investigación personal, universitaria e institucional, con apoyo de las fortunas personales, el Estado y las corporaciones. En este periodo, la fuerza de trabajo humana y las máquinas expandieron la producción manufacturera en serie, y se estableció la siguiente división internacional de trabajo: los países transformadores y los proveedores de materia prima.

Durante la última oleada, el talento y la inteligencia se han constituido en los motores de desarrollo de información y conocimiento, donde las corporaciones invierten.

Un estudio realizado por las universidades de Princeton y Columbia concluye que la pobreza disminuye 13 puntos el coeficiente intelectual de un país. Richard Lynn, en su libro *Coficiente intelectual y riqueza de las naciones*, estableció que dicho coeficiente es un factor importante, aunque no determinante, pero que incide en la diferencia entre riquezas nacionales y tasas de crecimiento económico. Un nuevo estudio noruego estableció que una mayor educación produce un mayor coeficiente intelectual.

La experiencia entonces nos indica que aunque las recetas difieren de país a país, la lógica del proceso será estimular el elevamiento de calidad del ser humano: alimento, salud y educación para desarrollar talento, conocimiento, innovación y riqueza. Por tanto, no hay conocimiento sin desarrollo ni crecimiento sin conocimiento.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2003). *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento*. Desafíos para los países en desarrollo. Informe del Banco Mundial. Alfaomega Colombiana, S.A.
- Drucker, Peter Ferdinand (1969). *The age of discontinuity; guidelines to our changing society*. New York: Harper & Row.
- Kuhn, Thomas S. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 8ª reimpresión.
- Lynn, Richard y Tatu Vanhanen (2002). *CI y la riqueza de las naciones*. Westport, CT: Praeger.
- OCDE (2007). *El conocimiento libre y los recursos educativos abiertos*. Serie Sociedad de la Información. Centro para la Información e Innovación Educativas. España.
- Pérez Carlota (2001). "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil". En: Revista de la Cepal No. 75. Diciembre, pp. 115-136. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Orbis, S.A. Vol. I y II. Barcelona.
- Varela Salas y Baca Pumarejo (2010). *La gestión del conocimiento*. En: Contribuciones a las Ciencias Sociales, Banco Mundial, www.eumed.net/rev/cccss/10/

3

Política



Revista
Análisis de la —
Realidad Nacional



El Estado fragmentado y sus inspiradores



Edgar Balsells

Resumen

El Estado guatemalteco ha entrado a una fase crítica de inoperancia y fragmentación. Este es un diseño institucional que proviene de los programas de ajuste estructural que se fundieron en el Estado democrático desde mediados de la década de 1980 y con mayor fuerza a inicios de 1990, funcionales a la lógica de modernización económica. La creciente ineficiencia del aparato estatal y su fracaso para desempeñar las funciones básicas que se le encomiendan, está más vinculado de lo que se cree a personajes y centros de estudios que no renovaron sus marcos teóricos ni metodológicos. Ni siquiera han cambiado autores ni libros de trabajo, menos han admitido sus yerros y limitaciones. En este periodo en que se impone la necesidad de un rediseño y profunda reforma de Estado, optan por las políticas post consenso de Washington y el enfoque del Development Effectiveness, que promete Estados eficientes, el alineamiento de las autonomías y la participación ciudadana alrededor de la rectoría de los ministerios y de la planificación global, antes que la planificación sectorial y local.

Palabras clave

Consenso de Washington, Consenso de Santiago, Efectividad del Desarrollo, Post Consenso de Washington, planificación global.

he fragmented State and its inspirers

Abstract

The Guatemalan State has entered a critical phase of ineffectiveness and fragmentation. This is an institutional design that comes from the structural adjustment programmes which merged into the democratic State since the mid-1980's and with greater force at the beginning of 1990, functional to the logic of economic modernization. Increased inefficiency of the State apparatus and its failure to carry out the basic functions which is entrusted, is more linked than is believed characters and campuses that have not renewed their theoretical and methodological frameworks. Not even changed authors nor books of job, less have all admitted to their misdeeds and limitations. In this period in which imposed the need of a redesign and deep reform of the State, opt for policy post Washington consensus and focus of Development Effectiveness, which promises efficient States, the alignment of the autonomies and citizen participation around the rectory of ministries and global planning, rather than sectoral and local planning.

Keywords

Washington consensus, consensus of Santiago, effectiveness of development, Post Washington consensus, global planning.

Introducción

Como la Historia es la “maestra de la vida”, nada más propicio para iniciar una serie de discusiones sobre la Reforma del Estado, que pasar revista a una serie de discursos, documentos de la época y personajes que han venido forjando lo que el autor de este artículo le denomina *El Estado de la Democracia*, cuya política económica pareciera viajar a contrapelo de las aspiraciones de mayor democratización y de una inclinación por los derechos humanos de segunda y tercera generación.

En efecto, durante la vigencia de la presente Constitución Política se han sucedido una serie de gobiernos en donde, ahora con el reinado de Jimmy Morales, pareciera reinar el conservadurismo y la sobrevivencia de una serie de ideas afines al obsoleto Consenso de Washington.

Recientemente estando invitados por el Congreso de la República a las discusiones sobre la necesaria reestructura de la SAT, entidad que hizo implosión con las investigaciones de la CICIG y del Ministerio Público, vemos que una serie de personajes representantes del establishment vinculado al Ministerio de Finanzas Públicas, ni siquiera se inmutan sobre las graves falencias del Directorio de la SAT, y comparándolo con las tareas de un Consejo de Administración privado, siguen insistiendo en su accionar corporativo, que de diversas maneras ha lesionado la unidad de mando que debe consolidarse cuando se ejercita política fiscal, política macroeconómica y Planificación del Desarrollo.

En general vemos en el asalto a las posiciones de las poltronas más importantes de la política pública a personajes que vienen de la empresa privada, pero como gerentes no se han

actualizado incluso en los más altos cuestionamientos en los que se encuentran las organizaciones modernas a propósito de la globalización, el ascenso de una sociedad civil e indignados más conscientes del papel de las democracias, y de temas tan álgidos como el Cambio Climático y la Responsabilidad Social Empresarial.

Lo que pretende este artículo es demostrar que los tiempos han cambiado, y que hay que estudiar y actualizarse, y aquellos que siguen trabajando con los viejos manuales de la Kennedy School of Government, de los tiempos del Ajuste Estructural y del Consenso de Washington, están sencillamente fuera de borda para las discusiones de las democracias complejas, de las crisis financieras internacionales y de la necesidad de subsumir a los intereses especiales en agendas estratégicas de carácter público y estatal.

Las fuentes de inspiración de nuestro Estado fragmentado

Cuando nuestra joven democracia comenzó a gestarse, a tono con las negociaciones de Esquipulas I y II, y las primeras intenciones para la paz, había una nueva moda en la

comunidad económica y financiera internacional, que coqueteaba con las ideas neoclásicas, con el ajuste estructural y el denominado “Consenso de Washington”.

Y como lo dijimos en anteriores estudios: “en esos tiempos las viejas ideas sobre el intervencionismo estatal y el desarrollismo se encontraban en confrontación con nuevas mentalidades e ideologías en América Latina, derivado ello, entre otros factores, de la llamada crisis de la deuda, que hace reaparecer al Fondo Monetario Internacional como principal actor tras bambalinas” (Balsells, 2012: 1). Se trataba entonces, en el plano económico-institucional, del quiebre del modelo burocrático-autoritario, y la adopción de un neoliberalismo del cual las élites guatemaltecas fueron más papistas que el papa, y que empezó con el desmonte arancelario, la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio.

La discusión sobre la historia de la política económica en América Latina, en los años 80 y los 90 estuvo centrada en escuelas y el uso de los instrumentos de la estabilización y el ajuste primero, para luego pasar a las reformas estructurales, muy amigas del mercado, que hicieron de la

reforma del Estado su principal caballito de batalla.

Siguiendo al profesor y ex Canciller chileno Alejandro Foxley (Foxley, 1982:7) pareciera producirse un ciclo de acciones y reacciones, siendo las primeras las que vienen inspiradas por escuelas estructuralistas, keynesianas y post keynesianas, e incluso marxistas, y las segundas pertenecientes a los enfoques amigables al mercado, vinculados con el monetarismo, la economía austríaca y por supuesto con las ideas que en ese tiempo mantenía el Banco Mundial, la USAID y en general la comunidad financiera internacional.

En Guatemala, las ideas afines al mercado fueron clave en la conformación de los modelos de política económica y reformas sectoriales, con equipos burocráticos como los comandados por los conocidos ex funcionarios Lizardo Sosa, Federico Linares, Richard Aitkenhead y el ASIES comandado por Raquel Zelaya. Las primeras reformas, de corte macroeconómico, estuvieron

orientadas a resolver los problemas siguientes:

- La oferta de productos alimenticios
- La escasez de divisa fuerte
- La falta de ingresos del fisco
- La disponibilidad de crédito
- El cierre de las ventanillas internacionales de crédito público
- La existencia de múltiples subsidios, como era el caso de la electricidad

Se emprendieron entonces diversas reformas institucionales, inspiradas en modelos inalcanzables y muy ajenos a nuestra realidad, tal y como eran ejemplos de Australia, Nueva Zelandia y naciones muy alejadas de lo que se venía gestando en la parte norte de América Central y México.

Ronald Reagan y Margaret Thatcher eran parte de las fuentes de inspiración locales, principalmente localizadas en centros de pensamiento como el Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES) de la Universidad Francisco Marroquín, y en pequeños pero influyentes círculos

internacionales como los de la Sociedad Mont Pelerin, de la cual el círculo de seguidores de las ideas de Manuel Ayau fueron activos miembros patrocinadores.

Tengamos en cuenta que los factores motivantes de tales ideas devienen de los excesos del Estado burocrático-autoritario, de corte militar, que dominó en América Latina en la década de los años 70, y que dejó un legado de políticas populistas que se agotaron con alta inflación y déficit fiscales inmanejables.

En países como Bolivia o Nicaragua en esos tiempos la inflación rebasa incluso los tres dígitos y la situación de balanza de pagos y capitales se torna crítica, al punto que las economías más débiles de América Central, como lo eran Honduras y Nicaragua, debieron acudir al denominado "Club de París", para la condonación de deuda, y proceder a una condicionalidad draconiana, impuesta por el Fondo Monetario Internacional.

Las recetas del Ajuste Estructural vienen como anillo al dedo para las élites locales y proceder así a la conformación de un Estado

Corporativo, conformado por cuartos de al lado privados, que pululan en todos los sectores estatales.¹ El dominio del Consenso de Washington, como se le llamó en su momento, proclamó entonces la ejecución de medidas como las siguientes:

- Baja en los gastos gubernamentales
- Control de la oferta monetaria
- Flexibilización de los cambios, que en esos tiempos significaban devaluación, con el objeto de fortalecer la posición de los bienes transables internacionalmente.
- Desregulación de la mayoría de precios, con el objeto de mejorar la asignación de recursos y factores

1. Efectuamos aquí un ejercicio de revisión histórica de manuscritos y borradores elaborados para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 "Una economía al servicio del desarrollo humano", principalmente de los no publicados y que tuvieron la forma de borradores. Se trata de documentos que recogen también los estudios del ajuste y el ajuste estructural elaborados para el Diálogo Nacional de 1985 y que ayudaron a fijar la posición de la Universidad de San Carlos en ese tiempo, bajo requerimiento de la Rectoría del Dr. Eduardo Meyer.

- Desmonte arancelario
- Ajuste estructural y sectorial
- Privatizaciones

Efectuando una periodización por décadas, las visiones y posturas de la comunidad financiera internacional han tenido la siguiente tonada:

- Cincuentas: énfasis en el control monetario y el déficit fiscal, comandadas por el influyente J.J. Pollack del Fondo Monetario Internacional quien se enfrentaba a Raúl Prebisch de CEPAL en los grandes foros académicos internacionales.
- Setentas: énfasis no sólo en lo anterior, sino en cambios estructurales e institucionales: apertura económica al comercio internacional, libre movilidad de capitales internacionales, desarrollo del sector financiero privado, reducción drástica del papel del gobierno en la economía.
- Ochentas: papel protagónico de las políticas de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y luego de la condicionalidad cruzada, en donde se coordina

todo el establishment de Washington, incluyendo al Departamento de Estado y del Tesoro, y por supuesto USAID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.³

- Noventas y Nuevo Milenio: Preocupación por el Ajuste Estructural y los ajustes sectoriales diversos, bajo el liderazgo del Banco Mundial. A ello se añaden las propuestas del “Estado Subsidiario”, con la proliferación de los fondos de emergencia social y por la pobreza, incorporando así a las ONG y organizaciones privadas de desarrollo al modelo de “cuartos de al lado”; es decir: fragmentar el Estado burocrático autoritario con programas tipo FONAPAZ, PRONADE y la gran cantidad de fideicomisos autónomos.
- Etapa actual: a partir de la ocurrencia de grandes crisis financieras, el Banco Mundial y sus amigos efectúan un diplomático y discreto *Mea Culpa* de los grandes fracasos y proceden a instaurar el esquema de “Development Effectiveness” (Efectividad del Desarrollo), en donde se retoman ideas más heterodoxas, que retoman la vuelta a la vigorización

del Estado, de la seguridad y la justicia y una serie de ideas que aún no son digeridas ni aceptadas por las élites centroamericanas, principalmente en la parte norte. Se trata así del Post Consenso de Washington.

Las reformas sectoriales ¿Cómo y cuándo empezó la fragmentación?

De acuerdo a nuestros registros históricos y documentos de la época, es en tiempos del gobierno de Jorge Serrano Elías cuando las reformas comienzan a despegar, en virtud de que teniendo ya estabilizada la economía y controlada la inflación, el ministro de Finanzas de esos tiempos, Richard Aitkenhead empieza su periplo en Washington para la apertura de ventanillas, empezando con los grandes créditos de apoyo presupuestario, que desde esos tiempos han paliado las deficiencias tributarias internas. Un documento oficial de la época afirma lo siguiente:

La superación de los desequilibrios macroeconómicos y de los déficit estructurales sólo será duradera merced a una política económica que conjugue

políticas de estabilización con políticas de ajuste estructural, que transformen la estructura económica y el sistema de incentivos, a fin de aumentar la eficiencia económica y social del sistema. Los altos costos sociales de la inestabilidad económica y la inconsistencia de la experiencia reciente en materia de modernización de la economía justifican este esfuerzo de estabilización y ajuste (Gobierno de Guatemala, 1991:9).

Nótese la visión neoclásica del discurso: se promete el fin de los subsidios para evitar costos sociales, y se apela a la eficiencia económica y a la búsqueda de una modernización económica que nunca llegó, y que descansaba en el fomento de las exportaciones de mayor valor agregado, para aumentar la oferta de bienes transables internacionalmente y fomentar la innovación y la competitividad. El programa de reformas incluyó entonces los siguientes propósitos:

- Aplicación de programas de reforma de la política económica del Estado.
- Reformas institucionales diversas, incluyendo un nuevo rayado de la cancha

del organismo ejecutivo, con fuerzas de tarea paralelas como los fondos sociales y los fideicomisos diversos.

- Mayor desregulación de la economía en los tres grandes mercados: bienes, laboral y financiero.
- Búsqueda de mayor descentralización de las decisiones económicas apegado a criterios de mercado y de subsidiariedad para una asignación eficiente de los recursos y mayor democratización de las decisiones.
- Reconsideración de los instrumentos básicos de la política económica: encaje bancario, precios tope, subsidios diversos, programas tipo INDECA.²

En términos de mentalidades y discursos, el de la política económica incluyó incluso la modificación de importantes

2. Todo ello fue ampliamente profundizado en el gobierno de Álvaro Arzú y por ejemplo en el Ministerio de Agricultura, un personaje como el ministro Reyes Mayen se encargó del desmantelamiento del sector público agrícola, liquidando los activos de entidades como el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA).

instrumentos regionales, como lo fue el caso del viejo Tratado de Integración Centroamericana, y su reforma mediante el llamado Protocolo de Guatemala, que está colmado de todas las nuevas ideas del ajuste estructural y abandona la vieja visión industrial de la sustitución de importaciones, imponiendo la viabilidad de las nuevas reformas sectoriales. En el plano agrícola por ejemplo, una cita del documento del gobierno de Jorge Serrano Elías ilustra la nueva mentalidad:

Se dará prioridad a la definición de procedimientos que permitan establecer niveles de equilibrio equitativos entre los intereses del campesino productor y los del consumidor. A tal efecto, se está perfeccionando un mecanismo de franjas de precios que estarán accionadas por movimientos automáticos de los niveles arancelarios en función de la abundancia o escasez de cosechas (Gobierno de Guatemala 1991: 9).

Efectuando una revisión de la historia el mecanismo indicado constituyó más que todo un fragmento de la abundante poesía pública del ajuste estructural, en el que persistieron grandes declaraciones de intenciones,

pero lo priorizado en la *real politik* fue el impulso del gran capital monopolista, y en el terreno de lo rural, el impulso de los monocultivos, ayudados por la liberalización cambiaria, que benefició, en el corto plazo, al capital cafetalero y azucarero, dueño a la vez de los bancos que se beneficiaron del monetarismo rampante impulsado por la tecnocracia del banco central. En tal sentido, una cita del maestro Alfredo Guerra Borges es propicia para ilustrar el impacto del ajuste estructural:

La producción para el consumo interno, que en los años setenta tuvo una expansión considerable, decayó severamente en la década de 1990 al pasar de una participación del 16 por ciento de la producción agrícola total en 1986 al 10 por ciento en 1998. En este caso, la apreciación del tipo de cambio real también tuvo un efecto negativo sobre la producción pues al mismo tiempo que desalentaba las exportaciones favorecía el incremento de las importaciones, sumándose este efecto al de la apertura externa acelerada (drástica reducción de aranceles), sin que la economía productiva contara con el apoyo indispensable

del Estado para el ajuste a la nueva situación, como en todo momento se hizo en los países del sureste asiático (Corea y otros) por ejemplo” (Guerra Borges 2006: 112).

Bajo este marco de fragmentaciones, se inicia con las denominadas reformas sectoriales como las siguientes:

- Reforma sectorial de la salud
- Reforma de la educación
- Diseño e implementación de Fondos de emergencia social
- Diseño e implementación de programas de fideicomisos públicos, manejados por bancos del sistema
- Reforma sectorial de inversiones
- Reforma sectorial financiera

El modelo de tales reformas fue el mismo: todas formaron parte del Programa Sombra del Ajuste Estructural o Modernización Económica, impulsado por el Banco Mundial y la fisonomía de las mismas consistió en lo siguiente:

- Separación clara entre entes reguladores y operadores, abriendo estos últimos al sector privado, siendo el niño mimado de hoy el Mercado Mayorista de Electricidad.
- Desincorporación o descremado (cream skimming) de las actividades más rentables, como fue el caso de las empresas de distribución de energía eléctrica, o las telecomunicaciones, dejando al Estado lo menos rentable como es el caso de la transmisión eléctrica.
- Incorporación de agentes privados, ONG y fundaciones privadas del ramo social en el proceso de operación de tecnología, administración y prestación de servicios sociales.
- Modificaciones legales a efecto de equiparar a los inversionistas nacionales con los foráneos, e invitar a operadores de tecnología a nivel internacional, principalmente en las actividades minerales y extractivas.

La tendencia entonces es a desconcentrar, desgajar la actividad de los ministerios en diversos programas paralelos, en

los que si bien el Ministro puede ser un personaje de alta jerarquía, la autonomía de los organismos va creando procesos corporativos que se magnifican con la moda de las comisiones de postulación, que incorporan a representantes de sectores en una variada gama de entidades estatales nuevas, y que escasamente convergen en políticas públicas unificadas.

Veamos brevemente en qué consistió el Programa Sombra del Banco Mundial que empezó con Serrano Elías y continuó con De León Carpio luego del truncado autogolpe. El denominado Programa de Modernización Económica, contiene un conjunto de matrices con actividades y cronogramas de cumplimiento específicos, y se interconecta incluso con donaciones como la de Trade & Labor de USAID, aplicando a todo vapor la denominada “Condicionabilidad Cruzada”. El programa incluyó temas como los siguientes:

- Reorganización de la empresa pública GUATEL y reestructura tarifaria.
- Desmonopolización e implantación de un ente regulador autónomo en el subsector eléctrico.

- Revisión de los sistemas de inversión en el IGSS.
- Revisión de las disposiciones tributarias que afectan a la inversión extranjera y reforma del sistema de aduanas, bajo un convenio aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo.³
- Tratamiento uniforme del inversionista nacional con el extranjero.
- Adhesión a convenios internacionales de garantía a la inversión extranjera, tal es el caso del Multilateral Investment Guarantee Agency –MIGA.
- Diseño e implementación de un programa sectorial de inversiones.
- Establecer sistemas y procedimientos que permitan utilizar eficazmente los reglamentos de arbitraje contenidos en la Convención de Nueva York y la Convención Interamericana de Arbitraje Comercial Internacional, y adherirse a la misma.

3. Vale aclarar que este financiamiento dio origen al diseño de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

- Proponer iniciativas para modificar el Código de Trabajo, con el objeto de i) extender el período de contrato a prueba de 2 a 6 meses y ii) establecer un máximo al número de meses que han de cancelarse al trabajador por despido basado en razones tecnológicas o económicas; iii) modificar el principio de los derechos adquiridos en que se basa el Código de Trabajo para que las empresas puedan negociar y pagar bonos fluctuantes.
- Impulsar junto con el Banco Interamericano de Desarrollo reformas sectoriales en la salud, educación y en el combate a la pobreza.
- Extender la cobertura de los servicios básicos de salud, focalizándolos en los grupos más pobres
- Aumentar el nivel de gasto público y ampliar las fuentes de financiamiento del sector asegurando su sustentabilidad
- Reorientar la asignación de los recursos para atender las necesidades de salud de la población
- Aumentar la eficiencia del sistema público de salud en el desempeño de sus funciones y la producción de servicios.

La fragmentación que nos interesa se delinea claramente en el documento que se analiza, en lo respectivo a la reorganización del Ministerio Rector, veámoslo a continuación:

La fragmentación y el caso paradigmático de la Salud

La reforma sectorial de la salud viene de un préstamo sectorial de US\$ 50 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluyendo una gigantesca cooperación técnica de US\$ 20 millones, comenzando en 1993 (BID, 1994).

Los objetivos del Programa son los siguientes:

La reorganización debe consistir en: a) establecimiento de una nueva organización con una estructura simplificada que responda al papel rector del MSPAS, a la estrategia de desconcentración y reorientación de los servicios (..) de acuerdo a un nuevo modelo de atención, y a una concepción más moderna (¿), b) la descentralización o

eliminación de sus unidades productoras de bienes (..) que pueden ser suplidos por otros actores; c) *su desconcentración administrativa (...) en línea con la orientación de mayor participación de las comunidades y del sector privado en la provisión de servicios; d) su fortalecimiento a través de mejor gerencia* (BID, 1994: 6).

A este respecto, destaca la incorporación de una visión de política social de corte neoclásico y que se popularizó durante todos estos años, siendo que por ejemplo, en el Programa de Extensión de Cobertura participaron grupos cooperativistas como FEDECOVERA, que fueron adquiriendo cada vez más poder económico y político, y que se capitalizaron con la ayuda de la desincorporación del antiguo BANDESA, y su transformación en BANRURAL.

La extensión de cobertura que colapsó en 2013-2014 mostró las grandes falencias del millonario Programa Sectorial de Salud. La mentalidad de dicha extensión, según los ponentes del BID, era la siguiente:

En comunidades rurales, esta actividad está orientada a

establecer un número mínimo de casos de participación de las comunidades, cooperativas y otros grupos organizados en la provisión de servicios básicos de salud a la población rural. Estos esquemas se financiarán con recursos del gobierno a través del MSPAS o del Fondo de Inversión Social (BID, 1994: 12).

Finalmente, observemos el impacto esperado:

Se espera que el Programa mejore la eficiencia, equidad y sustentabilidad financiera del sistema de salud (...) su ejecución establecerá las condiciones y el potencial de cooperación público/privada para canalizar mayores recursos y ejecutar programas efectivos de mayor envergadura que respondan a las necesidades de salud de la población (BID, 1994:15).

Vale añadir finalmente, que en materia hospitalaria se detalla un programa de participación del sector privado, mediante la creación de patronatos en hospitales nacionales, empezando con Escuintla, Chiquimula y Alta Verapaz. Se forman patronatos para la administración de Centros

y Puestos de Salud en áreas piloto, que nunca funcionaron, siendo la cesión por etapas, de la manera siguiente:

- Desarrollo de sistemas administrativos
- Montaje de los sistemas: capacitación
- Administración completa

Para todo lo anterior se firmó un convenio de trabajo entre el Fondo de Inversión Social y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), ambos manejados por egresados de la Universidad Francisco Marroquín, destacando figuras públicas como Pablo Schneider y María del Carmen Aceña, con el objeto de establecer procedimientos para proyectos de servicios de salud, habiéndose recibido recursos del programa de Cooperación Técnica de US\$ 20 millones.

Una breve mirada a otro caso: el sector Educación

También en relación con las reformas sectoriales destacan los esfuerzos iniciados durante la Administración Serrano Elías con el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). En diciembre de

1992 se crea el Fondo para la Educación Rural Co-participativa, y a principios de 1993 se inicia "Saq'bé-Camino de Luz" en Chimaltenango como proyecto piloto, pero con el autogolpe se suspende dicho programa y se crea el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria. De acuerdo con documentos de SEGEPLAN (1996), en diciembre de 1993 se fusionan los dos fondos, y se conforma el PRONADE, integrado por dos subprogramas:

- Educación Rural Co-participativa, dirigida a la dotación de recursos financieros para el funcionamiento de los servicios educativos, bajo la administración de los Comités Educativos (COEDUCA).
- El Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria, dirigido a la construcción y ampliación de edificios escolares, con la participación de COEDUCAS y municipalidades.

El proyecto piloto se inicia en San Marcos en 1994, contando con el apoyo del Fondo de Inversión Social (FIS). Las gestiones para fortalecer PRONADE contaron a la vez con fondos del banco alemán de desarrollo KFW, y se planteó una cooperación técnica con el

BID, para el diseño y ejecución. El KFW, el BID, el FIS y el presupuesto general de la nación contribuyeron a la consolidación de una nueva tecnocracia educativa, que tuvo también un apoyo fuerte de USAID, y la participación activa de la Universidad del Valle de Guatemala. Un documento histórico de SEGEPLAN resume la filosofía del Programa:

Los lineamientos de la estrategia del BID PARA 1996-1997, dentro de la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales, y específicamente el sector educación, se orientan a apoyar la expansión y mejoramiento de la educación pre-escolar y primaria, expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación bilingüe, delegación de responsabilidades al sector privado, programas de participación comunitaria, donde las organizaciones comunitarias y de padres tengan un papel participativo y sean quienes decidan sobre la contratación y pago de los maestros, y desarrollo del sistema de recuperación

de costos para la educación superior; atención a la capacitación básica para el mercado laboral. Para ello contemplan el apoyo financiero y técnico del Programa de Educación Básica y del Programa de Participación Comunitaria en la Educación (SEGEPLAN, 1996: 77).

Un interesante estudio publicado en 1998, sobre educación y reforma educativa (Proyecto UCA-PREAL-FORD-ASIES) escrito por Carmen María Galo de Lara y Samuel Fadul, resalta lo siguiente en torno a la fragmentación/privatización:

El aumento constante de la proporción de la oferta privada de educación escolar revela una tendencia hacia la privatización, entendida como la fuente de financiamiento y la gestión de los establecimientos escolares (UCA-PREAL-FORD-ASIES, 1998: 37).

Lo anterior, según los expertos provoca inequidad, falta de cumplimiento constitucional, debilidad del Estado para orientar incluso los planes educativos.

Del Consenso de Washington al Consenso de Santiago: un paso adelante

Veladamente, con diplomacia, y con el ingreso renovado de figuras con una mentalidad heterodoxa, la comunidad financiera internacional ha venido haciendo su mea culpa en relación a los escasos resultados, que se combinan con el ascenso de nuevas fuerzas y actores que, sin lugar a dudas permearon la democratización, la desconcentración y la descentralización, que de ninguna manera se niegan en el presente artículo como posturas obsoletas que no deben perfeccionarse.

Pero bien vale entonces la pena reflexionar en ¿qué es lo que ha fallado? En primer lugar, nuestra conclusión apunta a la poca flexibilidad de los actores protagonistas a modificar sus escenarios y posturas, al ritmo de la propia globalización y los cambios y riesgos que la misma ha conllevado, y que demandan de una acción enérgica y renovada del Estado Nacional. Veámoslo con algunos ejemplos lógicos:

El tema de la autoridad es quizás uno de los más importantes: al iniciarse los procesos de desincorporación estatal, en lo

agrícola, la educación y la salud, sobresalieron en Guatemala los denominados “cuartos de al lado”. Ahora nos damos cuenta las millonarias cantidades gastadas en concepto de cooperación técnica y que han sido recibidas por las cámaras privadas, las federaciones cooperativas más importantes y centros de pensamiento como ASIES, CIEN y recientemente FUNDESA. Tales entidades no sólo han tenido una importante capitalización sino son el vivero para el ascenso de funcionarios que asumen las posiciones principales en los ministerios sectoriales, contribuyendo a políticas selectivas. ¿Qué queremos decir con políticas selectivas?

Si uno analiza los programas elaborados desde los 80 con el apoyo de la cooperación técnica internacional, se insiste en eficiencia, eficacia, planificación y fortalecimiento de la coordinación, pero al final, se aplican unas medidas y se dejan las más importantes que consisten en la constitución de decisiones públicas orientadoras y con el suficiente poder de coordinación y cumplimiento de acuerdo a la administración por objetivos y el presupuesto por resultados, que se ha puesto en boga en Guatemala. Entramos así a la prevalencia de un

Estado fragmentado, escasamente coordinado, penetrado por muchos intereses, entre los que se incluyen ahora los grupos criminales y las mafias, y por supuesto todos aquellos sectores cuyo poder omnímodo viene implosionando con el ascenso y presencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

La Efectividad para el Desarrollo y las diferentes acciones vinculadas con las políticas Post-Consenso de Washington, plantean una serie de posturas renovadas que deben difundirse en Guatemala, a efectos de acometer cambios estructurales con visión y postura renovada. Pero antes un breve paréntesis en torno a los esquemas de coordinación y autoridad en organizaciones complejas, porque al final, de lo que estamos hablando es de una gran complejidad en términos de la puesta a disposición de recursos de todo tipo para atender las más ingentes demandas sociales: vida digna, trabajo, educación, salud, seguridad social, previsión etc.

¿Qué dicen los expertos sobre las organizaciones, empezando con la eficiencia de las organizaciones privadas? La estructura de holding es fundamental para entender el por qué una empresa como Pollo Campero, Burger King o McDonald's tiene un alineamiento entre estrategia-estructura, y la uniformidad de procesos y normas en todos los establecimientos. En este caso el ejercicio de la autoridad resulta ser fundamental, y la desconcentración y descentralización tienen éxito sí y sólo sí se ejercen los mismos controles y el principio de autoridad, tan estudiado por sociólogos como Max Weber, es seguido y contribuye a los resultados deseados.

La empresa *holding*, por ejemplo es una empresa de inversión que tiene participaciones en diversas operaciones empresariales independientes (Johnson *et al*, 2005: 396). Aun cuando la figura organizativa es un tanto obsoleta para la complejidad de las empresas globales de hoy en día, tiene aún su validez en los países en vías de desarrollo, en donde los procesos y la autoridad ameritan de líneas de mando más verticales en la cúspide.

En economías emergentes, afirma Johnson, la figura del

holding sigue desempeñando un papel prominente, tal y como también lo proponen Khanna T y Palpeu, K. (1999). El poder de la empresa *holding* es suplir recursos a las subsidiarias, y ello es efectuado en base a los resultados obtenidos. El denominado *Holding Esqueleto* es un ente compuesto por directivos y asesores muy profesionales y especializados, y apoyado por esquemas de control y evaluación permanentes y en constante cambio, que provee retroalimentación abundante para la alta toma de decisiones. El *holding* practica claramente el principio de Centralización Normativa con Descentralización Operativa, incluyendo incluso una perspectiva internacional y global.

Otro elemento retomado de la teoría administrativa y organizacional moderna es la que corresponde a la dialéctica entre Estrategia y Estructura. La llamada Regla de Chandler, muy conocida en el mundo de la Gerencia, prescribe que “salvo que la estructura se derive de la estrategia, se producirán ineficiencias” (Chandler, A. 1962: 314). Esta primera aproximación supone que la estructura está subordinada a la estrategia, pero lo importante en su aplicación al terreno de lo público es que sin una estrategia que se cumpla no

vamos a ninguna parte. Con el mundo de la descentralización y las empresas flexibles, las investigaciones organizacionales más bien fueron coincidiendo que hay una dialéctica entre Estructura y Estrategia, y esta última debe ser más flexible en la medida que se descentralizan las operaciones.

En tal sentido Henry Mintzberg concluye que “la estructura sigue a la estrategia en la medida que el pie izquierdo sigue al pie derecho” (Mintzberg , 1990: 171), los estrategas tienen que irse apegando a la estructura pero lo que debe quedar bien claro es que la estrategia debe ser seguida por todos, y en el sector público el refuerzo del Estado y la autoridad deben limitar el exceso de discrecionalidad en todas las figuras creadas de manera descentralizada pero que se comportan de manera caótica, y en donde la corrupción, el clientelismo y los cacicazgos vienen haciendo mella en la obtención de resultados.

En este sentido debemos concluir que la autoridad es el derecho de delegar a planear y controlar a otros, para alcanzar los objetivos macro organizacionales. Uno de los mayores retos de los elementos directivos es definir claramente líneas de autoridad y hacer que

los subordinados sean auditados en todo sentido. Y recordemos que la responsabilidad del alto directivo no se delega, sino tan sólo se comparte. Y con todo ello en mente lo que se observa en el sector público guatemalteco es una falta de unidad de mando y de seguimiento a un plan estratégico, que se conjuga también con una crisis de recursos financieros y con la preeminencia de controles puramente formales, proveniente de entes como la Contraloría General de Cuentas, que no provee retroalimentación del proceso estratégico que existe además tan sólo en papel y en actitudes declarativas y un tanto poéticas pero que no es seguido por el conglomerado público.

La efectividad para el desarrollo y la adaptación de los nuevos avances en materia de organizaciones se vienen reflejando en la comunidad financiera internacional que ha sido más flexible que las lo que sucede en las estrechas mentalidades y posturas de las universidades privadas y centros de pensamiento que predominan en el diseño de nuestras organizaciones, respondiendo principalmente a los grupos de interés especial. Por ejemplo, el Banco Mundial ha replanteado su pensamiento y ha conducido la institución a

un proceso de serias reformas respondiendo así a las políticas post consenso de Washington. En un interesante estudio intitulado *Beyond the Washington Consensus, Institutions Matter* (1998) el Banco Mundial comienza a responder a serios errores de diseño que propiciaron la primera gran crisis mundial moderna de 1998.

La vuelta a las instituciones y a la economía institucional, y luego la adopción de un nuevo modelo de atención a los países, denominado, como ya se indicó de *Efectividad para el Desarrollo (Development Effectiveness)*, resulta ser un gran paso en la dirección correcta, que incluso ha dado origen a resoluciones internacionales históricas como la Declaración de París de Ayuda al Desarrollo y la reciente *Declaración sobre Cambio Climático*. De acuerdo con Burky y Perry, se comienza a finales de los noventa a hablar del denominado *Consenso de Santiago* que asevera que el entorno político y económico es propicio para lanzar un nuevo modelo de reformas institucionales en la educación, las finanzas, la seguridad y la justicia y en el delicado tema para Guatemala del servicio civil.

¿Por qué importan las instituciones y las organizaciones? Porque se trata de reglas formales e

informales y la búsqueda de mecanismos de coerción y acatamiento que contribuyan a moldear el comportamiento de los individuos y de las organizaciones en la vida social. Aún con un enfoque neoclásico y retomando a autores muy conocidos como es el caso de William North, el resaltar el hecho de que las instituciones importan, nos ayuda a retomar el papel de los entes rectores, de las estrategias, de la planificación y principalmente del monitoreo y la evaluación de resultados y de impacto.

Al transitar de Washington a Santiago, queremos referirnos a la Cumbre de presidentes latinoamericanos, celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile, siendo que *la Declaración de Santiago* comienza con plantear ambiciosas metas para la educación, seguida de una búsqueda ulterior de reformas a la seguridad y justicia, y por supuesto al sector financiero, siendo que dicha Declaración estaba siendo reflexionada al compás de la crisis financiera asiática. El *Consenso de Santiago*, que fue acuñado por el Presidente del Banco Mundial en esa época, comenzó a conformar las bases de una serie de agendas y reformas cerrando el telón del anterior *Consenso de Washington*,

símbolo del neoliberalismo rampante en la región.

Dicho consenso deviene de la prevalencia de mayor estabilidad económica y del ascenso de la democratización en el continente, así como de la necesidad de orientarse más no sólo al crecimiento económico sino al desarrollo económico social, sobre la base de un nuevo abanico de instituciones fuertes, y estados más comprometidos con la gente. Las instituciones deben comprometerse con la búsqueda de una mayor equidad se indica y proveer un conjunto de redes sociales, para reducir las vulnerabilidades de la nueva competencia económica internacional, de la globalización y de sectores financieros cuya volatilidad compromete el bienestar social y la política fiscal.

Los mejores ejemplos de instituciones formales se refieren incluso a cambios constitucionales necesarios, y a leyes y regulaciones como las del salario mínimo, la protección al consumidor y de la competencia y la reforma del servicio civil, para un ordenamiento de la carrera administrativa del servidor público. Ejemplos de instituciones informales son básicos para la Guatemala de hoy y fueron ampliamente planteados en el

Consenso de Santiago, y tienen que ver con la ética en los sectores público y privado, los valores y las normas políticas a las que deben someterse tanto la clase política como los servidores públicos.

Las bases de dichas reformas contienen una Guía de temas que luego comentaremos con un enfoque más heterodoxo y crítico que es lo que domina en estos tiempos, muy centrado en los enfoques transformadores incluso en el plano judicial y constitucional. Pero veamos este primer conjunto de nuevas recomendaciones que nos hacen salir del despeñadero del *Consenso de Washington*:

- Poner atención en la naturaleza de los potenciales ganadores y perdedores de la reforma institucional.
- Diseñar esquemas de compensación que sean políticamente viables y entonces creíbles.
- Empoderamiento de los beneficiarios, como parte de una buena inteligencia política.
- Lanzamiento de campañas de información pública para reforzar la democratización.

- Poner atención al apoyo de personajes políticos importantes y de los partidos que soporten el lanzamiento de nuevas reformas institucionales.
- Tener un claro entendimiento de los facilitadores dentro del ambiente formal (judicial y constitucional) y de los obstáculos para el cambio institucional.
- Focalizarse en la reforma de las estructuras de incentivos como parte de una política inteligente.

Hacia un enfoque de efectividad del desarrollo y transformador para la reforma del Estado

Partimos entonces, para la era actual y para la Guatemala futura de un enfoque que supere y actualice el Consenso de Santiago, buscando políticas garantistas y transformadoras, a la luz de la nueva realidad de América Latina, que demanda una profunda revisión de la ética en el servicio público y la búsqueda de sociedades más competitivas, en virtud de que apelar por ejemplo al Buen Vivir, como lo hicieron los ecuatorianos y bolivianos, tan sólo

dependiendo del financiamiento de divisas de actividades extractivas es un error histórico, que se está pagando caro.

Se trata de fortalecer una agenda vital, que devuelva la autoridad del Ejecutivo, y principalmente de los ministros de todas las carteras, y donde se puedan alinear la diversidad de instituciones creadas durante el Consenso de Washington. En este caso se trata de disciplinar al Estado Corporativo y restringir su amplia autonomía, actuando a tono de grupos de interés especial. La agenda de Estado es la que cuenta y la planificación estratégica debe afinarse con una nueva estructura como lo tratamos de demostrar que sucede en las organizaciones modernas del sector privado. En los últimos tiempos hemos visto renovado el papel del Congreso de la República y de la oficina del Procurador de los Derechos Humanos, tratando de aglutinar agendas de campesinos, enfermos crónicos, consumidores afectados y recientemente con la reestructura de la SAT.

Lamentablemente las agendas del servicio civil y la seguridad y justicia parecen haberse quedado aletargadas por el pasillo de los pasos perdidos del Congreso. El tema de las tarjetas de crédito nos

parece también de gran interés y avance, aun cuando es penosa la actitud permisiva de la banca central y de la Superintendencia de Bancos, salvaguardando el sacrosanto mercado que no existe ni por asomo, y que es dominado por grandes monopolios. El denominador común de las propuestas es el del fortalecimiento de la regulación de los órdenes de todo tipo, y de la necesaria subordinación del interés privado al interés público: ése es el meollo de la Efectividad hacia el Desarrollo, que ya viene siendo trabajada por la comunidad financiera internacional. Lo colectivo es lo que priva, y la misión del Estado y la auditoría social es frenar los intereses especiales de las minorías que atentan en contra de la colectividad.

La Constitución Política es clara en cuanto a la obligación del Estado para orientar la economía nacional, y trazar un rayado de la cancha que frene la proliferación del "Estado paralelo" creado desde los tiempos de Arzú y Serrano, y ampliamente reforzado en el gobierno de Óscar Berger. A nuestro juicio, los problemas de diseño institucional en Guatemala son de posturas y mentalidades porque no se ha rebasado el estrecho marco y obsoleto marco del Consenso de Washington.

La formación de conciencias y mentalidades es entonces un primer paso, y al menos el autor de este trabajo le complace estar cumpliendo con dicho desafío, al actuar como educador, tanto en el campus central de la Universidad de San Carlos, como en el CUNOC de Quetzaltenango en donde se han emprendido un conjunto de actividades orientadoras de los nuevos rumbos de reforma del Estado. El plano de la economía heterodoxa y de los enfoques garantistas y transformadores son entonces pilares teóricos fundamentales, que incluso están siendo cada vez más utilizados en el ambiente de la comunidad financiera internacional, empezando por el hecho de que el profesor Olivier Blanchard, un neo-keynesiano de pura cepa cumplió su faena hasta fecha reciente como Economista en Jefe principal del Fondo Monetario Internacional. Hace veinte años ni siquiera se hubiera soñado con una silla tan importante para un economista no afín al monetarismo rampante de los años ochenta. Eso debe estudiarse y difundirse en Guatemala, al igual que los esquemas nuevos de trabajo.

La nueva plataforma económica que soporte un modelo transformador debe estar focalizada en la Investigación y

el Desarrollo, en la Ciencia y la Tecnología, y en el robustecimiento de la economía real, movida ésta por un proceso más acelerado de industrialización, de innovación tecnológica y de apoyo a la economía del conocimiento. En esta línea de pensamiento y en la búsqueda de un enfoque calibrado entre Estrategia y Estructura, ya mencionado, la planificación del desarrollo económico y social se torna fundamental. Coincidimos así con autores guatemaltecos, como es el caso de Edgar Pape, quien a propósito del Estado y la fiscalidad, apunta a lo siguiente:

La crisis actual del neoliberalismo convoca a revisar los fundamentos teóricos de intervención del Estado en la vía de promover la solidaridad, que en la Guatemala profunda se enraíza en las comunidades indígenas, capaces de irradiar una nueva filosofía sobre la base de la equidad y de enfrentar los dilemas del individualismo-sociedad, o de la equidad-eficiencia, por la vía de las visiones comunitarias de conducción del Estado. Este factor se concreta en la creciente conciencia de derechos, últimamente visible en las manifestaciones públicas,

que más allá de inscribirse al interior del sistema legal formal, se demanda que sean positivos y de plena vigencia. El incremento de protestas colectivas, consultas comunitarias y acciones judiciales que ponen en el tapete la necesidad de garantizar los derechos económicos y las garantías de respeto a la diversidad social, apelan a repensar el financiamiento del Estado y a proveerlo de más y mejores recursos (Pape, 2014: 55).

Tal y como lo aseveramos en anteriores estudios sobre la coyuntura, el enfoque de la planificación y el robustecimiento de entidades como SEGEPLAN y la propia Secretaría de Coordinación de la Presidencia son fundamentales con la postura de alineación de políticas públicas sectoriales e incorporación sistematizada de los programas de cooperación internacional, principalmente ahora que se están cristalizando acciones vinculadas con el Plan para la Prosperidad.

Un primer punto de reflexión o guía pudiera ser el Plan K'atun 2032 de SEGEPLAN, y que el nuevo gobierno ha retomado, lo que significa un paso adelante, principalmente en un país que se

caracteriza por echar por tierra los diversos adelantos de reflexión institucional de cada período de gobierno, tal es el caso de las estrategias de reducción de la pobreza, los programas de transferencias condicionadas y las propuestas de desarrollo rural. En efecto, la iniciativa K'atun: Nuestra Guatemala 2032 asevera que:

Exige desarrollar un proceso profundo de planificación de políticas encaminadas a acelerar el progreso del país desde las aristas del desarrollo territorial y demográfico (Segeplan, 2013: 10).

La iniciativa considera los motores estratégicos del desarrollo (diagrama), centrados en el desarrollo industrial y tecnológico y en la economía verde, así como una serie de ejes temáticos que se relacionan con la resolución de la problemática que se inscribe en este documento y que son los siguientes:

- Integración regional y mundial
- Desarrollo económico
- Estado de derecho y democracia
- Multicultural

- Bosque, agua y energía
- Desarrollo humano y bienestar social

La actual propuesta K'atun: *Una visión para la Guatemala del 2032* reconoce la necesidad expresa de la política social, y como se ha mencionado ya considera a la planificación como un instrumento que incorpora enfoques como los siguientes:

- El enfoque de equidad étnica y género como transversales al plan, subrayando que la equidad es una variable analítica.
- Prevalencia del bien común encima de los intereses particulares o corporativos. Se invita entonces a la construcción de pactos sociales, utilizando el rol articulador y facilitador del Estado y de las instituciones en función de los acuerdos mínimos.

- Territorializar la visión de país, implicando ello un abordaje del diseño e implementación de la política pública, global y sectorial, de la planificación y de la inversión pública, jugando el territorio y sus ciudadanos un papel fundamental.
- Invitación a un diálogo permanente entre autoridades locales, gobernadores y actores de la sociedad civil a nivel regional y las autoridades nacionales y sectoriales del nivel central.
- La interacción entre políticas económicas y sociales se reconoce con el hecho de la necesidad de transformación productiva respaldada por el sector privado, desde un enfoque de responsabilidad social empresarial.
- Se busca del plan un respaldo de los actores protagónicas de la sociedad en general.

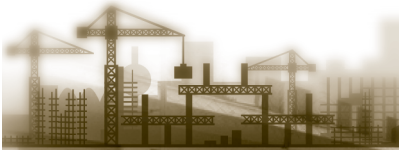
Diagrama:
Motores estratégicos del desarrollo al 2032



Fuente: SEGEPLAN, K'atun 2032: Nota conceptual.

Referencias bibliográficas

- Balsells, Edgar (2012). *Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente*. Tesis de Grado para optar al título de Doctor de la Universidad Pontificia de Salamanca, Madrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1994). *Guatemala: Programa Sectorial de Salud*, Resumen del Programa, Documento para discusión solamente, Washington.
- Burki Shahid y Guillermo Perry (1998). *Beyond the Washington Consensus Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprise*, MIT Press.
- Foxley, Alejandro (1983). *Experimentos neoliberales en América Latina*, colección de estudios CIEPLAN, Santiago.
- Gobierno de Guatemala (1991). *Política Económica y Social del Gobierno de Guatemala para el Período 1991-96*, Guatemala.
- Guerra Borges, Alfredo (2006). *Guatemala: 60 Años de Historia Económica*, Universidad de San Carlos-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Guatemala.
- Johnson et al (2005). *Dirección Estratégica*. Editorial Prentice Hall, Madrid.
- Khanna, T y Palpeu K. (1999). *The Right Way to Reestructure Conglomerates in Emerging Markets*, Harvard Business Review, Julio-Agosto, pp. 125-134.
- SEGEPLAN (1996). *Estudio Sectorial Educación*, Volumen I, Programa GUA/B7/5076/9414 Apoyo Institucional a SEGEPLAN, Guatemala.
- Mintzberg, H. (1990). *The Design School: reconsidering the basic premises of strategic management*, *Strategic Management Journal*, pp. 171-195.
- Pape, Edgar (2014). *Tributación y Desigualdad en Guatemala*. Tesis de Grado para optar al título de Doctor en Tributación, Universidad Galileo, Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, 2013). *El nuevo K'atun Una visión para la Guatemala del 2032: Nota conceptual*, Guatemala.



Ideas gramscianas para una coyuntura de restauración

Marco Fonseca

Resumen

No hay duda que el Evento de la protesta ciudadana en 2015 dio lugar o se fusionó con tendencias contradictorias que afloraron durante las elecciones generales y que en la coyuntura post-electoral de la restauración conservadora y neoliberal demandan mucha atención y pensamiento crítico. Aunque la ciudadanía en protestas haya optado por su propia desactivación para dar lugar a elecciones ampliamente cuestionadas, hoy hay que plantearse de nuevo la posibilidad de su reactivación pero como parte de un proceso más amplio y profundo de lo que Gramsci llama una "reforma moral e intelectual". En otras palabras, en tanto que la coyuntura presente debe entenderse como una coyuntura restauradora de los partidos dominantes y las elites económicas, también hay que entenderla como una coyuntura de oportunidad para organizar la estrategia refundadora. El presente ensayo se ofrece como una contribución al debate sobre lo que hay que hacer en la presente coyuntura para echar las bases para una posible Refundación.

Palabras clave

Gramsci, refundación, restauración, hegemonía, ciudadanía, democracia protagónica, reforma moral e intelectual, actor

Ideas gramscianas for a juncture of Restoration

Abstract

There is no doubt that the Event of citizen protests in 2015 gave place to or merged with contradictory trends that emerged during the general elections and that, in the post-electoral conjuncture defined by a conservative and neoliberal restoration, require much attention and critical thinking. Even when citizens in protest opted for their own deactivation in order to make room for widely disputed elections, we must now consider again the possibility of its reactivation but as part of a wider and deeper process that Gramsci called "moral and intellectual reform". In other words, while the present conjuncture must be understood as one of restoration of the dominant parties and economic elites, it must also be understood as a time of opportunity to organize a strategy of refoundation. This paper is offered as a contribution to the debate about what to do at this juncture to lay the groundwork for a possible Refoundation.

Keywords

Gramsci, refoundation, restoration, hegemony, citizenship, protagonist democracy, moral and intellectual reform.

Entre la lucha contra-hegemónica y el reformismo legislativo restaurador

Ya dentro de las filas de la protesta inicialmente espontánea y rizomática, durante el movimiento ciudadano de #RenunciaYa entre abril y agosto de 2015, se fue manifestando de manera crecientemente obvia una tendencia reformista y auto-desactivadora característica de la buena sociedad civil, pues fue así como poco a poco se fue interpretando y enmarcando, incluso en parte por ella misma, la acción y el sentido de la protesta ciudadana (Fonseca, 2015d, 2015e). Es decir, se fue intensificando cada vez más dentro de la masa ciudadana misma la influencia de cierto reformismo que poco a poco fue desactivando los elementos más jacobinos que confluyeron en el Evento de la protesta ciudadana ya sea de manera virtual o real (Fonseca, 2015f, 2015g).

A pesar de los reclamos ciudadanos de partidismo e independencia política e ideológica –pues la lucha contra la corrupción siempre se disfraza como una lucha de principios, pragmática y no ideológica– que surgieron agónicamente de la plaza pública, también se fue intensificando la influencia de corrientes ideológicas que van del extremo-centrismo al cacifismo y, aunque en mucha menor medida, la influencia de la izquierda partidista post-conflicto. Encima de esto, en una especie de influencia en reverso, todas las fuerzas del partidismo político no contaminado directamente por el desborde de la corrupción y la debacle subsecuente del gobierno de Otto Pérez Molina o por el rápido deterioro de la legitimidad de Manuel Baldizón, aunque no menos encadenadas al sistema político y económico existente, reclamaron para sí e hicieron suyas las demandas ciudadanas contra la corrupción –que es, hay que recordar, una demanda central del cacifismo y sus influyentes redes ideológicas neoliberales– que luego convirtieron en consigna de campaña mediática y política a diestra y siniestra y que ayudaron enormemente la erupción de fuerzas reaccionarias disfrazadas de fuerzas “desde afuera”. El espejismo de la “renovación” así como la fantasía del cambio y

relevo en el poder estatal se vieron así afianzados (Fonseca, 2015c).

Como lo hemos dicho en repetidas ocasiones, en Guatemala no hubo necesidad de cooptar a la protesta ciudadana y darle el carácter formal de una “revolución de colores” pues, en realidad, el proceso hegemónico propio de Guatemala se encargó bien de auto-limitarla y subsumirla desde adentro así como de universalizar desde afuera sus memes de la anti-corrupción y la transparencia (Fonseca, 2015h). Ese fue el regalo de la protesta ciudadana no solo a la clase política dominante sino también a las fuerzas reaccionarias que se aglutinaron en torno a la figura políticamente vacía y simbólicamente “externa” de un payaso construido en gran parte de modo mediático a partir de los peores clichés y prejuicios del típico imaginario racista, sexista y clasista del mestizaje autoritario en Guatemala (Fonseca, 2015i).

Por la misma razón y a partir de la influencia ideológica de las viejas y las nuevas expresiones del extremo-centrismo y, en menor medida, de los partidos políticos de izquierda post-conflicto, las energías de la protesta ciudadana se canalizaron después de las elecciones hacia el campo del reformismo legislativo, esto es,

hacia demandas de un “Congreso limpio y transparente” y de un “Congreso digno”, es decir, hacia formas de política que incluso hoy en día –después de la muerte de la utopía de la lucha armada y del “socialismo realmente existente”– no se distinguen en nada ya sea del discurso de la democracia liberal avanzada (lo que hace de tales demandas una expresión de un idealismo común) o de la realidad de la poliarquía subdesarrollada en Guatemala (lo que convierte a dichas demandas en un ejercicio desnudamente problemático). Si este programa organizativo y programático de carácter reformista fuera ética o ideológicamente aceptado por todos/as los/as que hemos sido parte directa o indirecta del Evento, por todos/as los/as que trabajamos de una u otra manera para la Refundación, por todos/as los/as que fuimos partícipes y/o testigos de la crisis de hegemonía que pasó de lo meramente latente a lo manifiesto en 2015 (Fonseca, 2015j), se llegaría de hecho a la subsunción de la crítica y el proyecto de la Refundación por parte del reformismo hegemonizado adentro y fuera del

Congreso y nuestra única actividad sería, por tanto, lo mismo que la actividad meramente legislativa.¹

Ahora bien, ¿acaso podemos luchar contra la aplicación y la realización de tal programa reformista, sobre todo cuando el mismo parece ser bueno, necesario y hasta digno en el contexto del nuevo Congreso y la coyuntura presente, sin producir una escisión dentro del movimiento constitutivo rupturista y refundacional y, más particularmente, entre la ciudadanía y representantes de la misma en instituciones de un Estado corrupto que de ningún modo queremos endosar? Para evitar tal endorse acrítico y la subsunción de las tendencias más críticas de la ciudadanía por el orden corrupto establecido o por aquellas expresiones políticas que están convencidas de que se puede componer desde adentro, paso a paso, en base al reformismo no hay ruta más molecular y orgánica que la organización tanto autónoma y rizomática como organizada y disciplinada de las multitudes ciudadanas y, dentro de ellas, las mayorías sociales.

1. Este y los siguientes dos párrafos descansan en el análisis que Gramsci hizo en su artículo «La situación interna de nuestro Partido y las tareas del próximo Congreso» (Gramsci, 1925b).

Como la fracción más saliente de la ciudadanía en protesta antes y después de las elecciones, el reformismo en varias de sus expresiones nos impidió, en nombre de un ficticio Estado de derecho y la fantasía de una “democracia” que necesitaba renovación y consolidación, desarrollar la lucha por una reforma moral e intelectual no solo de las masas rizomáticas, refundacionales y revolucionarias sino también de la facción reformista misma, una reforma que pudiera ampliar y profundizar la lucha social y la lucha política más allá de la lucha contra la “corrupción” y por la “transparencia”. De allí que la idea de la Refundación quedó tan lejos de las mayorías sociales como el prospecto de una revolución exitosa una vez quedó del viejo movimiento revolucionario.

Es pues muy evidente que los gérmenes moleculares y orgánicos de una reforma moral e intelectual como preludeo a la Refundación deben ser desarrollados directamente en los poros de la sociedad civil misma, es decir, en las maquiladoras, las minas, las fincas, las cooperativas agrícolas, las oficinas, las escuelas, las aulas universitarias, las iglesias, las ONG, las comunidades indígenas, en fin, en todos los intersticios de

la sociedad civil hegemónica y hegemónica precisamente para construir desde abajo, a partir de esos gérmenes moleculares, también a partir de instancias compatibles ya construidas adentro y/o por los partidos de izquierda post-conflicto, los órganos del futuro Partido de la Refundación. No podemos asumir que la clase media y su discurso esencialmente reformista y de ascenso social se vayan a encargar de desarrollar el proyecto refundacional desde sí misma. Pero tampoco podemos asumir que los partidos de izquierda post-conflicto vayan a ir en la ruta rupturista y refundacional más allá de los compromisos que impone el reformismo. Y es obvio que el extremo centrismo no tiene a la Refundación en su agenda.

Es claro por tanto que hay que impulsar esos gérmenes constitutivos rupturistas y refundacionales donde ya existan o construirlos donde no y crear núcleos de agitación en los nodos sociales donde no existan impulsándolos a construir las dos caras del movimiento refundacional no solo para trascender el economismo, el sindicalismo y el reformismo político –para eso es el momento rizomático y espontáneo– sino para avanzar la lucha general contra el capitalismo neoliberal y extractivo así como su régimen

político, es decir, el poder ejecutivo entendido también como comité ejecutivo al servicio de la clase capitalista transnacional –para eso es el momento más ampliamente organizado, disciplinado y universal (Fonseca, 2015a).

Es pues en esta dirección molecular y orgánica pero rupturista y refundadora y constitutiva en la que nosotros consideramos que debe plantearse la discusión no solo por un nuevo partido sino también por nuestro Congreso, es decir, el Congreso o Asamblea Nacional Constituyente (Fonseca, 2015b). En el período que hemos atravesado desde el fin del Evento de #RenunciaYa y las últimas elecciones generales en septiembre de 2015, la idea de la Refundación ha tenido un cierto impacto político real, incluso en sectores medios, que ahora es también compartida –como lo demuestra la existencia misma de la Asamblea Social y Popular– por un número creciente de conciudadanos entre las mayorías sociales. Pero no hay que dejarse engañar por los espejismos legislativos en la presente coyuntura política pues nuestro Partido de la Refundación no ha nacido, no tiene presencia en las instituciones del Estado y no podemos confundir las acciones aisladas de los partidos de izquierda post-conflicto fuera del

Congreso y las acciones aisladas de diputados/as progresistas en el Congreso con el proceso de la Refundación misma. No hay que confundir reformismo progresista o, peor aún, restaurador con un constitucionalismo rupturista y refundacional contra-hegemónico.

El reformismo legislativo y el proceso hegemónico “normal”

Gramsci nos recuerda cómo (des)funciona un órgano legislativo cuando el proceso hegemónico procede de manera normal: “El ejercicio ‘normal’ de la hegemonía en el terreno que ya se ha vuelto clásico del régimen parlamentario, se caracteriza por la combinación de la fuerza y del consenso que se equilibran diversamente, sin que la fuerza domine demasiado al consenso, incluso tratando de obtener que la fuerza parezca apoyada en el consenso de la mayoría, expresado por los llamados órganos de la opinión pública –periódicos y asociaciones– los cuales, por lo tanto, en ciertas situaciones, son multiplicados artificialmente.”

Es más, Gramsci escribe “entre el consenso y la fuerza está la corrupción-fraude (que es característica de ciertas situaciones

de difícil ejercicio de la función hegemónica, presentando el empleo de la fuerza demasiosos peligros) o sea el debilitamiento y la parálisis infligidos al adversario o a los adversarios acaparando sus dirigentes bien sea encubiertamente o, en caso de peligro emergente, abiertamente, para provocar confusión y desorden en las filas adversarias” (Gramsci, 1999b: 26). De acuerdo a esta concepción crítica, la “corrupción-fraude” en los pasillos oscuros y las esferas de la intriga legislativa es, pues, normal y hasta requerido desde el punto de vista del análisis de lo que es el proceso hegemónico y su forma peculiar de funcionamiento dentro del Congreso. En todo caso se trata de una lucha la cual se hace todo lo posible por –como se citó arriba- “obtener que la fuerza parezca apoyada en el consenso de la mayoría” a cualquier precio y de hacer que esto sea repetido, tantas veces como sea posible por “los llamados órganos de la opinión pública –periódicos y asociaciones– los cuales, por lo tanto, en ciertas situaciones, son multiplicados artificialmente”.

De allí que la prensa independiente, comunitaria, alternativa y desde abajo sea lo último que las fuerzas dominantes del Congreso y del sector privado

quieran apoyar en sus luchas legislativas. Y, de darle apoyo, tenemos que imaginar qué tipo de “prensa independiente” realmente tienen en mente. Y si el proceso hegemónico deja de funcionar adecuadamente dentro del Congreso, para eso está el transfuguismo abierto (que pretende ser regulado con la nueva Ley Orgánica del Congreso) o, más peligrosamente, el oculto y solapado (que está fuera de regulación en tanto no haya una reforma profunda de la Ley Electoral y de Partidos Políticos). En estos casos, Gramsci nos recuerda, hay que debilitar a la oposición real e imponer parálisis en el órgano legislativo “acaparando sus dirigentes bien sea encubiertamente”.

Es cierto, para seguir de cerca a Gramsci, que incluso en un Estado semi-fallido y un órgano legislativo como el que surgió en Guatemala a partir de 1985 “fue obtenido mediante una lucha, a la cual las grandes masas de la población fueron llamadas a participar: se adaptó a esas condiciones asumiendo formas bien especificadas [guatemaltecas], inconfundibles con las de otros países. Por ello la tradición [chapina] presenta distintas vetas: la de la resistencia encarnizada, la de la lucha, la del espíritu

acomodaticio y de transigencia (que es la tradición oficial).” Y hoy, en la coyuntura de la restauración, “cada grupo [se] puede adherir a una de estas vetas tradicionales, distinguiendo entre hechos reales e ideologías, entre luchas efectivas y luchas verbales, etcétera, etcétera; puede incluso pretender iniciar una nueva tradición [como la rupturista y refundadora que estamos planteando aquí], de la cual en el pasado se encuentran elementos moleculares, no ya organizados, y hacer resaltar estos elementos, que por su mismo carácter no son comprometedores, o sea no pueden dar lugar a una elaboración ideológica orgánica que se contraponga a la actual, etcétera” (Gramsci, 1999a, pp. 62–63). Es decir, no podemos abandonar el órgano Legislativo como terreno de lucha pero, debido al proceso hegemónico, no podemos entrar al mismo sin las armas de la crítica y no podemos aspirar a fundar un órgano Legislativo nuevo, ya no digamos el pos-neoliberalismo o, más allá, la “sociedad regulada” sobre la base de sus propias reglas inmanentes pues las mismas están diseñadas para normalizar e invisibilizar lo hegemónico y hacerlo aparecer como si es el resultado del consenso y la elección libre y consciente de los actores envueltos.

En la Guatemala neoliberal y la coyuntura restauradora del presente, entonces, estamos hablando, en el terreno legislativo, de una combinación de fuerza y de consenso que ejercen los partidos dominantes y un proceso de sujeción y sometimiento que requiere, particularmente de los partidos dominados, el juego parlamentario con su ineludible aceptación de su “ley orgánica” y sus procedimientos jurídicos de formación de la ley.² Como lo expresa el actual presidente del Congreso Mario Taracena Díaz-Sol cuando le preguntan sobre ¿cuál es su estrategia para reformar el sistema político?: “Hay que ver esto como un banco de tres patas: una pata es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que ya está en la Corte de Constitucionalidad y tendrá que venir al Congreso; la otra pata es la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que le dice al diputado cómo se maneja acá adentro, y que ya está avanzando, y la otra es la Ley del Servicio Civil, que es la que le permite (al diputado muchas veces) dar plazas y cobrar favores. Así que compongamos esas tres cosas y vamos a sanear

2. Sobre las más recientes reformas a la Ley Orgánica del Congreso, ver Fonseca (2016d).

muchísimo el sistema político del país” (Barreto, 2016). Debemos por tanto notar con una mezcla de consternación y crítica el hecho de que la gente más lúcida representativa en el Congreso de la coyuntura presente, la gente de los partidos minoritarios de la izquierda post-conflicto, se ha visto obligada a acomodarse a este juego legislativo —en cierta forma, de hecho, excediendo la seriedad comúnmente aceptable con la que asumen sus reglas y sus equilibrios otras fuerzas políticas— e incluso, en algunos casos, también demandando sus privilegios legislativos y prerrogativas presupuestarias.

Como lo expresa Perry Anderson:

El [Congreso] elegido cada cuatro o cinco años como la expresión soberana de la voluntad popular, refleja ante las masas la unidad ficticia de la nación como si fuera su propio autogobierno. Las divisiones económicas en el seno de la ‘ciudadanía’ se enmascaran mediante la igualdad jurídica entre explotadores y explotados, y, con ella, la completa separación y no participación de las masas en la labor del parlamento [ilusión que se esconde más con participación

limitada y controlada de bancadas diminutas de la izquierda a quienes la prensa les da mucho realce como efecto ideológico y mediático]. Esta separación es, pues, constantemente presentada y representada ante las masas como la encarnación última de la libertad: la ‘democracia’ como el punto final de la historia. La existencia del Estado [constitucional de derecho] constituye así el marco formal de todos los demás mecanismos ideológicos de la clase dominante” (Anderson, 1981: 45).

Para Anderson, así como para Gramsci, la existencia del Estado constitucional de derecho sin una #Refundación profunda que cambie, de modo fundamental, las reglas del juego y del poder mismo constituye, de hecho, “el marco formal de todos los demás mecanismos ideológicos de la clase dominante”. Asumir esos mecanismos como propios a fin de buscar cambios inmanentes a los mismos es, pues, la forma en que el reformismo legislativo se transforma en hegemonía.

En otras palabras, y contrario a lo propuesto por Anderson mismo para los países desarrollados,

en países como Guatemala “el componente jurídico-político del consenso” inducido por la fantasía de un Estado democrático de derecho y los sujetos nacionales e internacionales que lo legitiman y lo presentan como la arena insustituible de la vida política moderna y realmente democrática incluso en poliarquías subdesarrolladas es, de hecho, intrínsecamente inestable aunque la observación de las reglas del juego y los equilibrios entre fuerza y consenso se mantengan de gobierno a gobierno. Detrás de la fantasía de la “igualdad ante la ley” lo que hay y lo que realmente es más estable es precisamente lo que el presente Congreso no puede y no quiere tocar, es decir, “la Constitución política capitalista” plasmada en tratados como CAFTA-DR y el capitalismo globalizador y extractivista que está realmente implantado en Guatemala y que no está sujeto a las mismas reglas del juego legislativo y, por tanto, a las mismas vicisitudes coyunturales y los posibles reformismos del Congreso. Es precisamente a la luz de esta realidad que es necesario abordar de manera crítica las varias iniciativas legislativas que se han introducido o reintroducido a la maquinaria legislativa a comienzos de la

presente coyuntura. Esto ilustra perfectamente los problemas que tienen los enclaves de “progresismo” político en medio de un océano de conservadurismo o centrismo restaurador.

No hay duda sobre la importancia que tiene el hecho de que la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso se haya reunido con diferentes organizaciones indígenas y representantes comunitarios para “darles a conocer” -que no es lo mismo, por cierto, que dejarles ser los actores claves en el proceso de redactar y legalizar esas iniciativas- el contenido de las diferentes iniciativas de reconocimiento de identidad y derechos colectivos que se encontraban en el Legislativo en ese momento como la Iniciativa 3835 o Ley de Lugares Sagrados de los Pueblos Indígenas, la Iniciativa 3946 o Ley de Jurisdicción Indígena, la Iniciativa 4047 o Ley General de Derechos de Pueblos Indígenas, la Iniciativa 4051 o Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas y la Iniciativa 4087 o Ley de Medios de Comunicación Comunitaria. Estas reuniones de comisiones legislativas con “grupos de interés” entre la ciudadanía indígena o no indígena es en efecto una modalidad de “inclusión política” que, bajo el impulso de gente

progresista, se está adoptando más crecientemente en la presente coyuntura.

De acuerdo al diputado de Convergencia Leocadio Juracán “es necesario el reconocimiento de los derechos colectivos de nuestros pueblos porque ha habido un racismo estructural que no ha permitido que podamos avanzar en los derechos aunque es importante reafirmar y seguir construyendo nuestros derechos de autonomía y autodeterminación de nuestros pueblos”. Ante los obstáculos encontrados para sancionar y convertir en ley estas varias iniciativas Convergencia dijo “ver con preocupación que el avance legislativo que habíamos tenido las últimas semanas se ve entrampado a partir de las presiones que el sector privado y conservador han ejercido sobre los procesos”. Para tratar de desempantanar el proceso Convergencia intenta recordarle al Congreso, repleto de partidos dominantes, que deben “respetar los compromisos asumidos con la ciudadanía”. El problema es que los partidos dominantes no hicieron esos compromisos con la ciudadanía y el sistema de representación en Guatemala no permite, de hecho, ejercer control sobre las bancadas del Congreso pues las mismas resultaron electas en gran medida como resultado

de listas nacionales o distritales nada democráticas. Eso solo para empezar.

Lo que la izquierda partidista en el Congreso así como los “grupos de interés” que la apoyan deben reconocer en la coyuntura presente es que todas las iniciativas con cierto carácter progresista (Ley de Desarrollo Rural Integral, Ley de Juventud, Ley de Medios de Comunicación Comunitaria), ya sea que pasen con enmiendas reaccionarias del cacicfismo o sin las mismas, vienen a formar parte de un proceso legitimador de las instituciones existentes (un proceso de concesiones a los grupos subalternos) y por ello es que forman parte de un proceso que fortalece no solo la restauración con “reformas” sino el proceso de hegemonía mismo. Y, por otro lado, aunque estas iniciativas representen en alguna medida una recuperación o continuación de la agenda de los Acuerdos de Paz y, como tales, “fortalezcan” derechos colectivos e indígenas, tal continuidad se da dentro del contexto del neoliberalismo globalizador implantado en Guatemala que a su vez –y por sus propias normas e ideología inmanente diseminada incluso en comunidades indígenas por múltiples aparatos ideológicos e instancias educativas ligadas a

la “promoción democrática” del sector privado y las fundaciones privadas— debilita, diluye y trivializa esos derechos colectivos —así como todos los otros derechos civiles y políticos que definen a la poliarquía excepto los que protegen el individualismo posesivo. El caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales que provee todo sobre consultas comunitarias, oficialmente reconocido por Guatemala, ilustra lo que hace el proceso de globalización neoliberal por medio de TLC y su negación efectiva del control democrático por parte de las comunidades y pueblos afectados o de órganos del Estado con algún interés en velar por su cumplimiento.

Hay que reconocer adentro y fuera del Congreso que todo el proceso mayor de neoliberalización que está transformando a Guatemala desde la subjetividad de la gente misma está gobernado no por dinámicas democráticas participativas y protagónicas o por procesos legislativos —por viciados y corruptos que los mismos sean— sino por los mecanismos anónimos y privatizadores del modelo “democrático” representativo realmente existente y por el proceso de globalización

neoliberal expresado en grandes TLC negociados en secreto por gobiernos y transnacionales y luego ratificados de modo rutinario por “los representantes del pueblo”. Por tanto, si el Congreso como un todo —pues eso no se puede dar por medio de bancadas aisladas y mucho menos minoritarias y sin incidencia real en sus procesos— logra aunque sea de manera diluida o, por tantas enmiendas a la ley inmanentemente desactivada, intervenir en la “Constitución política capitalista” y pasar alguna ley por aquí o por allá, ello no puede hacer nada más que tratar de amortiguar el shock que necesariamente conlleva el más comprensivo proceso de la acumulación capitalista extractiva y desposeedora que está avanzado inexorablemente y transformando radicalmente los fundamentos de lo que es Guatemala. Decir lo contrario es ofrecer esperanzas falsas.

Las ocasiones históricas en que dicha Constitución política capitalista y sus instrumentos legales supra-nacionales como CAFTA-DR ha sido activamente cuestionada por las luchas de los movimientos sociales y ciudadanos han sido raras en Guatemala. El ejemplo más claro y vívido que tenemos de un esfuerzo real por cambiar el modo de producción

dentro de Guatemala así como su modo de inserción en la economía mundial sigue siendo el Decreto 900 promulgado por un Congreso realmente refundador en 1952. Eso hace rato que no pasa en Guatemala. Como pudimos observar en el transcurso de la protesta ciudadana en 2015, ni siquiera la protesta ciudadana que dio lugar al enormemente significativo Evento de #RenunciaYa llegó a cuestionar ya sea el capitalismo extractivo y desposeedor o el orden político que lo ha legitimado y que fue establecido en 1985. En otras palabras, la “ideología de la democracia burguesa es mucho más potente que la de cualquier reformismo del bienestar [dentro del Congreso], y constituye la sintaxis permanente del consenso inculcado por el Estado capitalista” (Anderson, 1981: 46).

Asistimos hoy, pues, a la coyuntura de la restauración no solo del poder de los viejos partidos dominantes (en el caso del FCN, incluso, de la vieja derecha militarista) o del poder de la elites económicas de Guatemala sino que, de hecho, del proceso de neoliberalización mismo. Todo esto fue claramente anticipado y

advertido desde la conclusión del Evento y la realización de elecciones generales en condiciones en las que nunca debieron realizarse. En la coyuntura presente surge de nuevo, en clave de Gramsci, la “necesidad de una preparación ideológica de la masa” ciudadana y las mayorías sociales tanto indígenas como no indígenas (Gramsci, 1925a).

Siguiendo a Gramsci muy de cerca podemos decir que la lucha de las mayorías sociales y de la ciudadanía más organizada contra el capitalismo neoliberal, extractivo y globalizador en la presente coyuntura restauradora debe tomar lugar en los terrenos usuales, terrenos que sin embargo tenemos que seguir insistiendo en entender de modo interdependiente y relacionados como partes de un todo concatenado, práctico y dialéctico: el económico, el político y el cultural. El terreno cultural, al cual muchas veces y equivocadamente se reduce el trabajo de Gramsci, es complejo y comprende lo simbólico, lo ideológico y lo hegemónico. La lucha económica tiene, a su vez, tres momentos irreductibles el uno al otro pero de escala ascendente y profundidad desigual.

Un primer momento de la lucha económica es, pues, el que surge de lo que David Harvey llama las “contradicciones cambiantes” y, en algunos casos, de las “contradicciones peligrosas” en el modelo capitalista guatemalteco y se traduce en resistencia contra los efectos locales o regionales de la acumulación por extracción y desposesión, resistencia en contra de sus efectos socialmente disfuncionales y destructores así como luchas en torno a los efectos locales del cambio climático que el sistema, como sistema global, está produciendo (Harvey, 2014). A este nivel se trata de luchas rizomáticas desde lo comunal, lo ambiental y lo social al nivel capilar del sistema.

Un segundo momento de la lucha económica se orienta hacia el capitalismo neoliberal y globalizador como un todo, legalizado en TLC bajo el control de la clase capitalista transnacional, esto es, el nivel de las “contradicciones fundamentales” del sistema que, a su vez, requieren una fase más programática y organizada de trabajo político capaz de ofrecer como alternativa coherente una doctrina económica para la vida centrada en una concepción democrática de “lo común” y del Buen Vivir (Hinkelammert

& Mora Jiménez, n.d., ver también 2013, 2005). Estas son luchas mucho más amplias, propias de iniciarse en la etapa post-neoliberal del proceso y orientadas a la eliminación del capitalismo extractivo y neoliberal a través de la socialización y nacionalización en varias formas y expresiones empezando con el control comunitario de “lo común” y el control público de los sectores estratégicos del “desarrollo”. Estas no son tareas fáciles ni rápidas de llevar a cabo pero son impostergables si es que tenemos la menor intención de velar por el bien común, luchar consecuentemente contra el cambio climático y contribuir con nuestro grano de arena a detener lo que John Bellamy Foster llama la “emergencia planetaria” o la “crisis epocal” (Bellamy Foster, 2013, traducción española 2014; ver también Arizmendi, 2011; Fonseca, 2014). Estas son luchas que deben buscar poner a Guatemala al día con las tendencias “post-neoliberales” de Latinoamérica en proceso de transición a un mundo post-capitalista.

También la lucha política tiene tres fases específicas, comenzando con la lucha para contener el poder restaurador y reaccionario

de la neo-burguesía guatemalteca, tanto en el Estado y sus aparatos y poderes como en la sociedad civil. En primer lugar se trata de una lucha contra ese poder que permite a los grupos dominantes mantener o crear una situación de “equilibrio democrático” entre las clases por medio de un universalismo moral e intelectual, un discurso de “inclusión de todos/as” que le permita a las mayorías sociales y la ciudadana organizada desarrollarse y expresarse “siempre y cuando sigan las reglas” del juego institucional y ello las lleve a sentirse incluidas o, de hecho, como partícipes –“stakeholders”- en el modelo de dominación existente.

Aquí es, pues, donde necesitamos ubicar la lucha por la conquista del poder y la refundación rupturista y constituyente orientada a echar las bases de un Estado nuevo. No hay duda que esto requiere de una estrategia política compleja y de un trabajo ideológico igualmente complejo que permita la movilización ciudadana en torno a los múltiples ejes y momentos de la lucha económica, política

y social sin reducir tales luchas a las demandas restauradoras de la transparencia del Estado dominante. Esto, llevado a cabo de modo exitoso, puede echar las bases para la fase post-refundacional de construcción del Estado nuevo organizado en torno a las mayorías sociales y orientado a eliminar todos los obstáculos técnicos y sociales que se interpongan a la realización de una economía del bien común y del Buen Vivir (Gramsci, 1925a).

Recordemos que el proceso de neoliberalización a partir de 1985 ha sido profundo tanto en Guatemala como en otros países de Latinoamérica. Como dice el teórico crítico brasileño Emir Sader: “Ese proceso fue acompañado por una batalla ideológica y cultural que significó nuestra principal derrota: hoy no existe una forma de vida universalizable que se pueda oponer a la hegemonía del consumo, los shopping-centers, la mercantilización de la vida en todas sus formas. Se configuró una nueva subjetividad que acepta como ‘natural’ que todo se compre y se venda entre los seres humanos” (Sader, 2008: 3). Esto significa que tanto desde la coyuntura presente y ciertamente como parte del proceso refundacional es necesario desarrollar la lucha política

en una segunda dirección claramente contra-hegemónica y post-neoliberal.

Quiere decir que de hecho asumimos que podemos construir una forma de vida universalizable que pueda oponerse no solo al proceso hegemónico sino que incluso pueda y deba plantearse metas más amplias y profundas propias, para empezar, de la refundación y el posneoliberalismo. Pero solo podremos romper con el proceso hegemónico si logramos activar, como parte de una “reforma moral e intelectual” al estilo de la Reforma Protestante, dentro de nosotras/os mismas/os y dentro de las mayorías sociales, concientizar a la ciudadanía organizada así como darle vuelta a la crisis hegemónica y la política de restauración en que se encuentra el sistema de dominación en la coyuntura presente y así tornarla en una ventana de oportunidad para la refundación (Gramsci, 1999a: 143–144, 179). Es, pues, una fase de la lucha política que debe llevarnos a diseminar ampliamente “una nueva actitud hacia la vida, actitud activa, emprendedora y con iniciativa” que “reconoce la aportación positiva del materialismo histórico a través de la obra del grupo que lo encarna” (Gramsci, 1999a: 179).

Sin embargo la actividad teórica, la lucha específica que necesitamos desarrollar y desplegar en el terreno simbólico, ideológico y contra-hegemónico, se ha descuidado casi totalmente en el movimiento ciudadano de protesta. Hoy el lenguaje de la ciudadanía siguen siendo esencialmente el mismo lenguaje mediatizado del sistema, sus aparatos ideológicos y los “tanques de pensamiento” que en gran medida monopolizan la “opinión experta” en Guatemala. Se trata de una gramática política cuyos términos principales son la anti-corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la igualdad ante la ley, los “derechos humanos” y la “democracia” entendida en el mejor de los casos en los términos ideales y dahlianos de una poliarquía mínima incluso aunque la gente que habla de “democracia” no tenga conciencia de esto. Es una gramática que no solo esculpe inmanentemente –por reglas mismas que a partir de sí mismas generan significados, narrativas e imaginarios– la identidad subjetiva de la ciudadanía sino también sus estrategias de participación de política y de argumentación en las redes social y mediáticamente constituidas de la esfera pública.

Con acentos diversos y matices propios esta es también la *lingua franca* que maneja la CICIG y el PNUD, la FLACSO y el CIEN, DEMOS y Asés, la AECID y la USAID, la cooperación Noruega y La Embajada, los proyectos del Banco Mundial y en los que trabaja la “sociedad civil”. Es el patois del extremo centrismo y en menor medida el dialecto de los partidos dominantes de la clase política, y en algunos casos los partidos de la izquierda post-conflicto. Incluso la protesta ciudadana que dio lugar al Evento del 2015 enmarcó en gran medida sus demandas en los vocablos precisos que le fueron suplidos –desde la identidad y los discursos de sus protagonistas así como desde afuera y por vía de la intelectualidad orgánica de los “tanques de pensamiento” privados de la “sociedad civil”, y en cierta medida de la oficinas de la cooperación extranjera (Fonseca, 2016e; ver también Barreto, 2013).

En Guatemala, pues, la filosofía de la praxis bajo el influjo de un número reducido de pensadoras/es críticos/as ha sido más estudiada por académicos/as de la clase media o pequeño burgueses y, cuando ha logrado salir en procesión a las calles, ha

sufrido el mismo destino que en otros países, es decir, ha sido fetichizada y revestida para el uso consagrado de la política legislativa reformista, en el mejor de los casos extremo-centrista o, todavía más raramente, socialdemócrata. Contrario a esto la intelectualidad orgánica de las mayorías sociales y el jacobinismo más avanzado de la ciudadanía organizada se ha visto desfasada, si es que no ahogada, por los gritos de “reforma” y “renovación” que fueron pregonados en las plazas y los parques con o sin el uso de vuvuzelas durante la segunda mitad de 2015 hasta el presente.

Así también podemos ver cómo en los partidos de la izquierda post-conflicto cohabitan hoy en perfecta unidad conyugal y de modo pacífico –aquí sí ha habido un acuerdo de paz ideológico– las tendencias más dispares de la tradición crítica del pensamiento. Y hemos sido testigos, a veces al punto del desmaye, cómo en las opiniones oficiales de esos partidos se unifican las concepciones más contradictorias y hemos visto en su comportamiento legislativo

en la legislatura anterior o en la presente o durante campañas electorales comportamientos que desafiaron demandas cruciales de la ciudadanía en protesta (por ejemplo, “en estas condiciones no queremos elecciones”). No parece ser parte de la dirección de los partidos de izquierda post-conflicto la idea de que para luchar contra la ideología y la hegemonía neo-burguesa y neoliberal, para liberar a las mayorías sociales e incluso a la gente individual de la influencia del capitalismo, es menester ante todo difundir la filosofía de la liberación y de la praxis no solo en los puntos capilares de la sociedad civil sino que también en los laberintos internos de los partidos mismos y que hay que defenderla ante los intentos de su hegemonización como filosofía centrista o social-demócrata que vienen de afuera y de adentro.

De allí que entre sus intelectuales orgánicos encontramos declaraciones de concepción personal que dicen combinar un poquito de gramscismo por aquí y un poquito de keynesianismo por allá, un poquito de Dahl por aquí y un poquito de Bobbio por allá. No es que estemos abogando por ningún tipo de ortodoxia teórica o de puritanismo ideológico como conciencia de vanguardia

intelectualmente elitista para la ciudadanía organizada. Al contrario, recogemos las ideas de Gramsci cuando hace un llamado por una filosofía de la praxis “combinada” y por una “ética impura” que de ninguna manera rehúsa el mundo de las pasiones y las esperanzas concretas de las mayorías sociales oprimidas y excluidas. Pero lo que queremos enfatizar es que la posibilidad de un economismo o reformismo socialdemócrata es, dentro del marco constitucional neoliberal que surgió después de 1985 y por las reglas internas del discurso político e ideológico del Estado de derecho mínimo, auto-desactivadora.

En este contexto, aunque parezca que haya ventajas tácticas, es de hecho un error estratégico profundo entrar en un juego de intercambios en los propios términos de la restauración pues tales intercambios, aunque no parezca así a corto plazo, refuerzan las trincheras hegemónicas del sistema de dominación a largo plazo. Es esa tradición fundamentalmente restauradora y Termidoriana la que no ha sido interrumpida de modo sistemático, consistente y con “notable actividad continuada” por ninguna propuesta que haya salido de la izquierda post-conflicto hasta el presente en parte por las mismas

debilidades inmanentes de los imaginarios culturales, los discursos políticos y la hibridación ideológica (expresión insospechada del proceso hegemónico) adoptados por la izquierda post-conflicto, en parte por falta de capacidades estratégicas de la misma y en parte por falta de conexiones orgánicas con las mayorías sociales cuyo potencial refundacional no ha sido activado hasta el presente (Gramsci, 1925a). Nos urge, por tanto, socializar la filosofía de la praxis desde abajo y desde dentro de la subjetividad de la gente y esa es la tercer fase de la lucha política y cultural tal y como la concibe Gramsci (Fonseca, 2016a).

Parafraseando a Gramsci, entonces, podemos decir que para luchar contra la confusión que ha creado la implantación hegemónica del lenguaje de la restauración neoliberal en la protesta ciudadana e incluso entre la ciudadanía organizada en la coyuntura presente es necesario que los elementos jacobinos, las células rizomáticas y la intelectualidad orgánica de un Partido de la Refundación que todavía no existe –pero cuya idea nos guía, nos interpela y nos provee de un horizonte determinado y estratégico– intensifique y haga sistemática su actividad en el campo cultural, es

decir, en el terreno simbólico de las identidades, el terreno ideológico de los discursos políticos y en el terreno propiamente hegemónico de la restauración. Es necesario desarrollar como un saber apodíctico y como un deber ético-político entre la ciudadanía más consciente el conocimiento de la filosofía de la liberación y de la praxis, “al menos en sus términos más generales” (Gramsci, 1925a).

Tenemos que ser claros, desde el principio, en que nuestro Partido no es un partido democrático, al menos no en el sentido centrista, liberal y dahliano que comúnmente se da a esta palabra y por ello es que la gente del extremo centrismo no puede simplemente asumir que hablamos el mismo lenguaje cuando hablamos de “democracia” y no pueden engarzarnos a sus debates en sus propios términos. Por supuesto que no podemos rechazar ciertos principios fundamentales de reconocimiento mutuo y de construcción de comunidades políticas o repúblicas democráticas que hemos heredado en común, como humanidad e incluso como ciudadanía guatemalteca, desde el Iluminismo kantiano y el republicanismo francés o español hasta el presente en nuestras sociedades crecientemente diversas, plurales y complejas

(Fonseca, 2016c; ver también Rozitchner, 1968). Pero el Partido de la Refundación que queremos es un partido diferente –incluso muy diferente al viejo “Partido de nuevo tipo leninista”– que combina tanto lo organizado como lo rizomático en una danza dialéctica cuyos polos son irreductibles y que se expresa tanto en lo disciplinado como en lo espontáneo, tanto en lo local como en lo nacional y en lo internacional pues la lucha contra el capitalismo extractivista y la globalización neoliberal no puede limitarse a la comunidad, a la nación o incluso solamente a Latinoamérica (Gramsci, 1925a; ver también Fonseca, 2015a). Y si podemos hablar de este partido como un partido democrático lo hacemos estrictamente en el sentido protagónico y radicalmente participativo de dicho concepto. Esos son nuestros términos y esos deben ser los términos de la crítica sin azúcar a los discursos dominantes (Fonseca, 2015k).

Los/as que trabajamos directa o indirectamente en la tradición gramsciana de la Teoría Crítica luchamos teórica e ideológicamente en contra la socialdemocratización o tercerización que se ha hecho de Gramsci en

manos de algunos de los teóricos “gramscianos” más ampliamente conocidos mundialmente como Palmiro Togliatti y Norberto Bobbio. En esa lucha concuerdo por completo con el pensamiento de Perry Anderson y Ellen Meiksins Wood y junto a ellos/as creemos muy importante resistir y criticar la tendencia en los estudios gramscianos así como en los estudios latinoamericanos y en otras áreas de estudio (estudios post-coloniales, subalternos, post-modernos etc.) a esa socialdemocratización del pensador italiano (Wood, 1990). En Latinoamérica esa tendencia a la tercerización del pensamiento de Gramsci está representada por el más prominente de sus traductores al portugués, es decir, el editor brasileño de los Cuadernos de la Cárcel, Carlos Nelson Coutinho (Coutinho, 1999).

En otras palabras, luchamos en contra de la subsunción de Gramsci al parlamentarismo reformista y reivindicamos un Gramsci jacobino y revolucionario

que, al igual que Rosa Luxemburgo en su propio momento o el *Ché* y el Subcomandante Marcos más recientemente, rechazó el parlamentarismo como fin en sí mismo o incluso como la senda real hacia lo que Gramsci llamó la “sociedad regulada”. En esta sociedad, escribe Gramsci, “el partido dominante no se confunde orgánicamente con el gobierno, sino que es un instrumento para el paso de la sociedad civil-política a la ‘sociedad regulada’, en cuanto que absorbe en sí a ambas, para superarla” (Gramsci, 1999a: 53; ver también: 19–20). Por eso, Gramsci nos dice, “la confusión de Estado-clase y Sociedad regulada es propia de las clases medias y de los pequeños intelectuales, que estarían felices con cualquier regularización que impidiese las luchas agudas y las catástrofes: es una concepción típicamente reaccionaria y regresiva” (Gramsci, 1999a: 20). Estas tendencias reformistas y restauradoras, por tanto, hacen impostergable el estudio serio y la socialización amplia de la filosofía de la praxis como parte de una pedagogía de la liberación, una ética política, como de la que nos habla Paulo Freire. Como lo dice Žižek, “la liberación tiene que doler” a nivel personal o no es liberación.

No a la “vigilancia”; sí a la Refundación

Declarar a toda voz, a partir de la llegada de Jimmy Morales y su gobierno al poder, que la ciudadanía va a “vigilar” a dicho gobierno y también al Congreso es como advertirle a una banda de ladrones que se les va a vigilar cercana y cuidadosamente justo cuando entren a robar la casa a efecto de asegurarnos de que lo hagan de modo “honesto y transparente”.

“Vigilar” al gobierno de JM o cualquier otro gobierno en el contexto del sistema de dominación existente, es aceptar las reglas implícitas y explícitas de un juego liberal-capitalista y “democrático” perfectamente capturado por gente que en principio rechaza el único modelo democrático que puede servirle de algo a las mayorías sociales, es decir, un modelo de democracia protagónica y participativa. Y es precisamente para ocultar el papel de piratas capitalistas y vampiros de la sangre del pueblo que tienen las elites nacionales, incluyendo las elites de la sociedad política, que la poliarquía liberal —el sueño húmedo de la gente del extremo centrismo—

pone el juego democrático no directamente en manos de las elites económicas sino que en manos de su comité ejecutivo en el Estado y en sus instituciones (CC, CSJ, TSE, Congreso, PDH etc.) y procedimientos (amparos, investigaciones, comisiones de verdad, consultas comunitarias, Guatecompras, licitaciones, apelaciones, concesiones, licencias, juicios, reuniones de información etc.) que, si funcionan como debe ser, garantizan su reproducción material e ideológica como si fuera el producto de la libertad, soberanía y auto-determinación del pueblo mismo. Y si hay fallas en el arte de babosear al pueblo, si hay fallas en el misticismo del juego democrático establecido, como ocurrió con el gobierno de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, el sistema está diseñado precisamente para poder superar las crisis de gobierno y de legitimidad e incluso hasta las crisis de hegemonía por medio de un segundo juego que reinstala y reencausa procesos políticos restauradores –como fue el gobierno de Alejandro Maldonado Aguirre y el proceso electoral en medio de la crisis de “La Línea”– que de ese modo permiten el retorno a la “estabilidad macroeconómica”, la “governabilidad” democrática y el alivio de las contradicciones

estructurales e ideológicas del sistema.

¿Vamos pues a vigilar las reglas visibles e invisibles de la democracia elitista de guatemalteca? Se trata de reglas electorales que filtran el voto popular, lo agregan y lo retuercen y siempre lo traducen a un voto a favor de elites partidistas o de la clase política dominante. Eso de las listas nacionales o distritales –cuyos candidatos en las primeras casillas de sus partidos privados siempre salen electos– es un robo de soberanía popular a plena luz del día. Eso del sistema D’Hondt diseñado para desactivar el poder de la representación verdaderamente proporcional y para medir el significado del voto es en verdad un robo de la autodeterminación y proporcionalidad real del voto popular y su transferencia a las manos de las elites dominantes para que hagan con ese voto lo que quieran. Y eso de que diputados o partidos enteros pueden “transfugarse” de una posición a otra, de una bancada a otra sin consultar con las bases, sin recibir su permiso explícito y sin el riesgo de una revocación es pura Carabina de Ambrosio y jueguito de sillas. Son pues reglas electorales que datan de 1985 y que las mayorías sociales

nunca tuvieron la oportunidad de debatir y mucho menos diseñar y aprobar con absoluta claridad y participación propia. Y son reglas electorales que están diseñadas de todos modos para hacer sentir que el electorado es “libre” y que el proceso es “democrático” por la obra y gracia del supuesto poder independiente del Tribunal Supremo Electoral. La verdad es que es un fraude electoral institucionalizado de tal modo que el mismo aparece como “democracia”. ¿Y vamos a vigilar en la coyuntura presente cómo funciona esta democracia fraudulenta?

Por otro lado están las reglas invisibles del sistema económico mismo. Se trata de reglas estructurales —desde el individualismo posesivo hasta la propiedad privada que privilegian los derechos individuales por sobre el bien común y los derechos colectivos y desde impuestos diferenciados a favor de los ricos, de su capital y sus propiedades, sus ahorros y herencias, sus medios de producción y sus negocios, sus grandes extensiones de tierra y sus grandes inversiones— que determinan real y materialmente quién puede o no puede vivir con decencia, quién tiene capacidad de influir y hasta comprar el sistema político, quién tiene capacidad

de tomar decisiones que afectan a toda la república y no solo a sus familias o comunidades. Esas son reglas básicas de un modelo capitalista de economía neoliberal y extractivista, un modelo de acumulación de capital por medio de la extracción ampliada y el desposeimiento que, obviamente, nunca fue construido por o para las mayorías sociales sino que fue históricamente impuesto, en sucesivas olas de robo y despojo desde la Colonia, la Reforma Liberal de los 1870, la Restauración anti-comunista de 1954 y el neoliberalismo de 1985, por pocos individuos y pocas familias poderosas y por corporaciones nacionales y transnacionales que efectivamente controlan los aspectos y sectores más estratégicos de la economía de Guatemala. Y esas reglas esconden formas de robar el sudor de la gente y el patrimonio nacional que nunca están abiertas al debate público y mucho menos a la intervención o el control del pueblo de manera directa o por medio de bancadas minoritarias en el Legislativo. Parafraseando lo que dice Alberto Garzón para el caso español, todo el régimen de acumulación neoliberal ha entrado en crisis, todo el modelo de crecimiento de la economía guatemalteca se ve hoy agotado. Basta recordar que el régimen

de acumulación neoliberal se ha caracterizado por “un proceso continuo de precarización de las relaciones laborales y de privatización y desregulación de los sectores públicos” (Garzón, 2016).

Todo lo anterior trae al recuerdo una declaración muy famosa que Marx hizo en su *18 brumario de Luis Bonaparte* y que con solo cambiar unos pocos vocablos podría describir perfectamente a la Guatemala de la presente coyuntura:

El período que tenemos ante nosotros abarca la mezcolanza más abigarrada de clamorosas contradicciones constitucionales que conspiran abiertamente contra la Constitución, revolucionarios que confiesan abiertamente ser constitucionales, una Asamblea Nacional que quiere ser omnipotente y no deja de ser ni un solo momento parlamentaria [sujeta a poderes ocultos o externos]; una Montaña [el partido de los Jacobinos con sus privilegios legislativos] que encuentra su misión en la resignación y para los golpes de sus derrotas presentes con la profecía de sus victorias futuras; realistas que son los padres conscripti de la república y se ven

obligados por la situación a mantener en el extranjero las dinastías reales en pugna, de que son partidarios, y sostener en [Guatemala] la república, a la que odian; un poder ejecutivo que encuentra en su misma debilidad su fuerza, y su respetabilidad en el desprecio que inspira; una república que no es más que la infamia combinada de dos monarquías [la de las elites nacionales y la de la clase capitalista transnacional], la de la Restauración y la de Julio, con una etiqueta imperial [aprobada por La Embajada], alianzas cuya primera cláusula es la separación [y el transfuguismo ilegítimo en el primer mes de gobierno y del nuevo período legislativo]; luchas [ciudadanas] cuya primera ley es la indecisión; en nombre de la calma una agitación desenfrenada y vacua; en nombre de la revolución los más solemnes sermones en favor de la tranquilidad; pasiones sin verdad; verdades sin pasión; héroes sin hazañas heroicas; historia sin acontecimientos [excepto el Evento de 2015 que se auto-desactivó [para permitir las elecciones!], un proceso cuya única fuerza propulsora

parece ser el calendario, fatigoso por la sempiterna repetición de tensiones y relajamientos; antagonismos que sólo parecen exaltarse periódicamente para embotarse y decaer, sin poder resolverse; esfuerzos pretenciosamente ostentados y espantosos burgueses ante el peligro del fin del mundo y al mismo tiempo los salvadores de éste tejiendo las más mezquinas intrigas y comedias palaciegas, que en su *laissez aller* recuerdan más que el Juicio Final los tiempos de la Fronda; el genio colectivo oficial de [Guatemala] ultrajado por la estupidez ladina de un solo individuo; la voluntad colectiva de la nación, cuantas veces habla en el sufragio universal, busca su expresión adecuada en los enemigos empedernidos de los intereses de las masas, hasta que, por último, la encuentra en la voluntad obstinada de un filibustero. Si hay pasaje de la historia pintado en gris sobre fondo gris, es éste. Hombres [Mujeres] y acontecimientos aparecen como un Schlemihl a la inversa, como sombras que han perdido sus cuerpos. La misma revolución paraliza a sus propios portadores y sólo dota de violencia pasional a

sus adversarios. Y cuando, por fin, aparece el “espectro rojo” [la auto-denominada Bancada de la Dignidad y otras expresiones de izquierda en el legislativo], constantemente evocado y conjurado por los contrarrevolucionarios, no aparece tocado con el gorro frigio de la anarquía, sino vistiendo el uniforme del orden, con zaragüelles rojas (Marx, 1851, capítulo 3).

¿Vamos pues en la presente coyuntura política a “vigilar” cómo funciona el proceso esencialmente invisible pero violento y esencialmente clasista de la acumulación de capital y sus vínculos con las “dinastías reales en pugna” siempre y cuando, en sus aspectos visibles y locales, ocurra “como manda la ley” impuesta por TLC, inversionistas internacionales y EE.UU.? Decir que vamos a “vigilar” al gobierno de JM y el comportamiento de las elites económicas nacionales y transnacionales que él mismo ha puesto en el poder político directa o indirectamente por medio de su gabinete, es como decir que vamos a dejar que el *Chómpiras* y el *Peterete* o el *Nito* y el *Neto* cometan todos los crímenes que quieran, estúpidos o bien planeados, siempre y cuando lo hagan a la luz del día y de modo

honesto, legítimo y transparente. Pues lo que hay con JM es “un poder ejecutivo que se encuentra en su misma debilidad su fuerza, y su respetabilidad en el desprecio que inspira”. Esta es la ideología de la “rendición de cuentas” que no pasa de la democracia formal a la democracia protagónica y participativa. Como tal la “rendición de cuentas” es parte del crimen perfecto, un crimen a libro abierto y a toda luz, un crimen que ocurre ante el público mismo y frente a sus propias narices y, justamente por ello, perfectamente camuflado de “gobernabilidad y legitimidad democrática” y con el apoyo de los santos poderes “democráticos” del mundo, el respaldo de sus instituciones políticas y financieras y, es más, con el “sello imperial”.

Pero la verdad es que la “rendición de cuentas” también es trabajo de píos. Hasta el Chapo Guzmán es capaz de informar, justificar y reponsabilizarse de la actividad económico-financiera que ha realizado el Cártel de Sinaloa durante un año de “trabajo” arduo y difícil. Fue así también como Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti rindieron cuentas año tras año, sobre el presupuesto y la ejecución de sus programas hasta que los agarró la CICIG con las manos en el botín del Estado.

Y si no los hubiera agarrado la CICIG hubieran seguido “rindiendo cuentas” a la ciudadanía y ésta no hubiera salido a las calles un 25 de abril para demandar el fin de la corrupción y el inicio de la transparencia. Es, pues, un sistema que está diseñado para llenar con vino nuevo la maquinaria de odres viejos donde circula sin obstrucción mayor o grito menor la plusvalía de la cosa pública. Y lo peor de todo es que es un sistema de vigilancia en donde participan esclavos, sirvientes, campesinos, trabajadoras con salario diferenciado para asegurarse de que el amo, la Señora de la Casa, el terrateniente, el dueño de la maquiladora, la minera o la cementera los súper-explote, como es de derecho, pero que también lo hagan de hecho con “respeto”, “dignidad” y “derechos” humanos y que les incluyan el derecho de votar cada cuatro años de manera realmente secreta y limpia por la misma banda de ladrones y camarilla de estafadores disfrazados de payasos, ejecutivos primermundistas o como quiera que mejor convenga.

La crítica a un gobierno de ladrones, al “genio colectivo oficial de [Guatemala] ultrajado [como lo permite y sanciona el sistema electoral existente] por la estupidez ladina de un solo

individuo”, es absolutamente necesaria e irrenunciable. Pero una política de “vigilancia” que ideológicamente acepta las reglas implícitas y explícitas del juego neoliberal y globalizador así como “democrático” -en el sentido mínimamente dahliano– como las únicas reglas posibles del juego político es una política capturada y hegemonizada.

De lo que se trata más bien es de organizarnos para resistir y demostrar que en la presente coyuntura #EstamosAquí porque el poder soberano y constituyente está en manos de la ciudadanía. #EstamosAquí para resistir y denunciar el robo del patrimonio nacional, el sudor de las mayorías sociales y la esperanza de la juventud aunque el mismo se haga de modo “honesto y transparente” de acuerdo a las reglas políticas y económicas de un supuesto “Estado de derecho” capturado por elites antidemocráticas y un gobierno de ladrones. #EstamosAquí porque otra Guatemala es posible y por ello tenemos el deber histórico de buscar su construcción. #EstamosAquí porque tomamos el partido de la Refundación. Y no podemos intercambiar nuestra pasión a favor de una calma falsa, no podemos intercambiar la Refundación por los más

solemnes sermones en favor de la tranquilidad; no podemos aceptar como voluntad general la voluntad obstinada de un payaso filibustero y los/as enemigos/as legislativos empedernidos de los intereses de las masas como es el caso del partido Unidad Nacional de la Esperanza, lo que queda del Líder y el partido Patriota y lo que se disfraza de partido político pero que proviene de intereses privados y roscas personales de uno u otra aspirante al poder Ejecutivo pero que se presentan como salvadores de las mayorías sociales “tejiendo las más mezquinas intrigas y comedias palaciegas” que permite el circo político de Guatemala (Fonseca, 2016b). Y, finalmente, no podemos aceptar sin más el papel en el Legislativo de una izquierda partidista post-conflicto que, por muy digna que la misma sea o se crea y por mucho que quiera tomar en sus propios hombros las causas de las mayorías sociales, “encuentra su misión en la resignación y para los golpes de sus derrotas presentes con la profecía de sus victorias futuras”.

La “reforma moral e intelectual” como preludeo de la Refundación

Luchar por nuestra propia libertad es, hoy, sobre todo luchar contra la

tiranía del consumo, del mercado y la dictadura de las corporaciones nacionales y transnacionales en todas las esferas de la vida social. Lo opuesto de esta libertad es pues la “libertad” como ideología de sometimiento y autoengaño. Pero tal lucha por una libertad des-subjetivizante supone un entendimiento de lo que es la hegemonía y cómo funciona el proceso de libre sometimiento.

Rodríguez Prieto y Seco Martínez se acercan mucho a lo que Gramsci entiende como hegemonía y las tareas que tenemos que desplegar para combatirla. Escriben:

Históricamente, el vocablo hegemonía no era usual en la terminología usada por Lenin. Sí lo fue, en cambio, en la que utilizara Stalin. Para el primero era más apropiado hablar de dirección y dirigentes. En uno de los escasos párrafos donde lo introduce, usa hegemonía (gegemon) como sinónimo de dirigente. Precisamente, Gramsci empezó a usar este término de manera tardía, en dos escritos fechados en 1926 y muy anteriores a los Cuadernos: Carta al Comité central del Partido Comunista Soviético y Algunos temas de la cuestión meridional. Sin embargo, la significación

no será la misma en esos textos que en los Cuadernos. En los primeros, el término hegemonía no adquiere otro significado que el oficial de los textos soviéticos, es decir como alianza entre obreros y campesinos. En los siguientes se usará como sinónimo de dirección cultural, además de política. Esta será la principal aportación, que no sustitución, de Gramsci a la idea primitiva de dirección política. Para el filósofo italiano la hegemonía cristaliza: (i) en la intervención del poder (en cualquiera de sus formas) sobre la vida cotidiana de los sujetos y (ii) en la colonización de todas y cada una de sus esferas, que ahora son relaciones de dominación. Estaba claro, para Gramsci la clase dirigente refuerza su poder material con formas muy diversas de dominación cultural e institucional, mucho más efectivas - que la coerción o el recurso a medidas expeditivas-, en la tarea de definir y programar el cambio social exigido por los grupos sociales hegemónicos (Rodríguez Prieto & Seco Martínez, n.d.).

Esta conceptualización del concepto de hegemonía en Gramsci se aproxima mucho

al tratamiento que le damos a Gramsci en nuestro propio trabajo (Fonseca, 2016a). Como bien lo dicen los autores, cuando hablamos de hegemonía estamos hablando de un proceso de interiorización subjetiva, de construcción de subjetividad, de transformación del ser humano en “sujeto” en donde “la preeminencia socio-económica del orden burgués se [debe] al control ideológico de los sujetos y a la interiorización de sus coordenadas y valores por el imaginario, es decir, por todas las clases”. Entender lo que es la hegemonía y cómo funciona es pues esencial para plantearnos la estrategia gramsciana de una “reforma moral e intelectual” que destrone la soberanía del sujeto del sometimiento libre y lo reemplace por actores y agentes autónomos pero solidarios como base de un nuevo orden social:

Hegemonía, como concepto metodológico, ha sido una práctica orientada a comprender el comportamiento humano de manera desigual, es decir a establecer sistemas de control sobre la reproducción social de determinados grupos sociales. Sin embargo, para Gramsci el concepto de hegemonía no es neutral. Y no lo es en

base a tres razones: (i) la trascendencia que para la consolidación de un proyecto político tiene el sistema de ideas y creencias en el que los hombres se representan de manera coherente en el mundo y actúan sobre él; (ii) su concepción de socialismo como autogobierno consciente; y (iii) la importancia que para la revolución en occidente tiene la disgregación ideológica dominante y la promoción de una nueva alternativa ideológica-cultural. No se trata de instrumentalizar a la base social para tomar el poder (forma de totalitarismo), sino de concienciar democráticamente a los ciudadanos, a las masas —que diría el filósofo italiano— para que subviertan el orden establecido (Rodríguez Prieto & Seco Martínez, n.d.).

En efecto, “hablar [...] de hegemonía es hablar de imaginario social compartido”. Es claro entonces que la definición de hegemonía que muchas veces se le atribuye a Gramsci es problemática si es que no falsa. A veces se la define así: hegemonía es “el modo en que la clase dominante somete a las clases proletarias”. Pero a decir verdad esa forma de conceptualizarla es más leninista

que gramsciana. Y si la hegemonía simplemente significa “dominación de un grupo” por sobre otros, ¿Por qué pues no llamarla simplemente dominación? ¿Por qué usar el término “hegemonía” para referirse a una simple relación de poder externo, estratégico y desnudo impuesto por medios culturales? Recordemos que Gramsci no fue un simple popularizador del marxismo. Al contrario, llevó a cabo una revolución dentro del marxismo, un verdadero giro gramsciano dentro de la Teoría Crítica, que dio como resultado su propia teoría y crítica de la hegemonía al estilo en que Marx mismo hizo su crítica a la economía política. Para Gramsci, entonces, la hegemonía es el modo en que las clases dominadas se someten “libremente” a la dominación. O sea que, a diferencia de ideología que sí puede ser impuesta, la hegemonía no lo puede ser: es un proceso invisible, orgánico y “molecular” que genera sometimiento libre desde la subjetividad misma o desde el “libre albedrío” de los grupos/individuos/as subalternos o, de lo contrario, no funciona. Es un proceso “biopolítico” que para tomar prestadas algunas ideas de Foucault aunque sean ajenas a la tradición gramsciana, constituye al sujeto del sometimiento libre. Como escribe el filósofo francés:

El poder sólo se ejerce sobre sujetos libres, y sólo en tanto ellos sean libres. Por esto entendemos sujetos individuales o colectivos que están enfrentados a un campo de posibilidades en el cual diversas formas de comportarse, diversas reacciones y comportamientos pueden ser realizados. Cuando los factores determinantes saturan la totalidad [cuando la dominación llega – como dice Gramsci – al 100%], no hay relacionamientos de poder, la esclavitud no es una relación de poder en tanto los hombres están encadenados. (En este caso se trata de una cuestión de relaciones de constreñimiento físico.) Consecuentemente no existe la confrontación cara a cara entre el poder y la libertad, los cuales se excluyen mutuamente (la libertad desaparece en todo lugar donde es ejercido el poder), sino un juego mucho más complicado. En este juego la libertad bien puede aparecer como la condición para ejercer el poder (al mismo tiempo que es su precondition, ya que la libertad debe existir para que el poder pueda ser ejercido, y a la vez ser su apoyo permanente, ya que sin la posibilidad de resistencia, el

poder podría ser equivalente a la imposición física). No puede entonces separarse el relacionamiento entre el poder y el rechazo de la libertad a someterse. El problema crucial del poder no es aquel de la servidumbre voluntaria. (¿Cómo podríamos desear ser esclavos?) En el corazón mismo de las relaciones de poder y constantemente provocándolas, están la resistencia de la voluntad y la intransigencia de la libertad. En vez de hablar de una libertad esencial, sería mejor hablar de un ‘agonismo’, de una relación que es al mismo tiempo recíprocamente incitación y lucha, es una provocación permanente, en vez de una confrontación cara a cara que paraliza a ambas partes (Foucault, 1988: 239–240).

La hegemonía es, pues, la base orgánica del “consenso” en torno a un modelo de dominación y desde los universalismos morales que hacen posible el reconocimiento mutuo de individuos “Taylorizados” en el mundo moderno burgués, el mundo del capitalismo liberal. El proceso hegemónico, que es similar al proceso invisible de la acumulación y del fetichismo, y que ocurre en el corazón de

la sociedad civil, no se rompe simplemente con “ponerse de acuerdo” entre grupos dominados para buscar alternativas pues en dichos acuerdos también puede jugar su papel el proceso hegemónico y convertirse en un proceso restaurador. Hay que ejercer algo así como una conversión, una violencia contra el yo mismo, para empezar a romper lo hegemónico en lo subjetivo y dejar dicha subjetividad y dichos universalismos morales del sometimiento por un lado.

Pero seamos claros en esto, romper con la hegemonía, practicar lo que Gramsci llama la contra-hegemonía, no puede resultar en la conformación de “otra forma hegemónica” para la sociedad pues ello equivale a decir que la acumulación de capital se reemplaza con una nueva forma de acumulación de capital o “acumulación socialista” como equivocadamente decían los economistas soviéticos. La contra-hegemonía debe resultar más bien en formas crecientemente autónomas de gobierno entre actores comprometidos con procesos refundacionales guiados, por un lado, por lo que Gramsci llamó el Príncipe Nuevo y por otro lado por la Idea de la “sociedad regulada” como su horizonte normativo y estratégico. Así que

uno de los problemas con las introducciones manualeras no solo a Gramsci sino que al marxismo en general es que, en aras de hacerlo fácil, le roban la complejidad y el filo crítico a la filosofía de la praxis.

De nuevo, como lo sostienen Rodríguez Prieto y Seco Martínez, debemos prepararnos para luchar contra la hegemonía y no simplemente para resistir y denunciar corrupción, para reformar el consenso cultural dominante o para establecer una nueva hegemonía:

De modo que si se quiere cimentar una hegemonía alternativa a la dominante es preciso propiciar una guerra de posiciones cuyo objetivo es subvertir los valores establecidos y encaminar a la gente hacia un nuevo modelo social. De allí que la creación de un nuevo intelectual asociado a la clase obrera pasa por el desarrollo desde la base, desde los sujetos concretos, de nuevas propuestas y demandas culturales. El objetivo consiste en la imaginación de una nueva cultura no subalterna, muy diferente de la burguesa, que pueda llegar a ser dominante,

sin verse arrastrada por culturas tradicionales. Como gran educador sabía que la preeminencia socio-económica del orden burgués se debía al control ideológico de los sujetos y a la interiorización de sus coordenadas y valores por el imaginario, es decir, por todas las clases. Este era el secreto tácito de su hegemonía. Y esa idea, madurada desde la cárcel, la adquiere directamente desde sus experiencias en la práctica política, desde la praxis, más concretamente desde sus tareas en el *Ordine Nuovo*. De cualquier modo, para Gramsci, todo hombre es un intelectual que participa de una determinada concepción del mundo y a través de sus singladuras ideológicas contribuye a sostener o a suscitar nuevos modos (alternativas) de pensar (Rodríguez Prieto & Seco Martínez, n.d.).

Debemos entender que la guerra de posiciones contra-hegemónica tiene como teatro principal, pero no único, a la sociedad civil. Aquí es donde el lenguaje de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho (incluyendo la famosa

“justicia transicional”) ha tenido mayor impacto hasta transformar la subjetividad de activistas. Incluso aquí se ha dado una reversión de quienes ahora defienden la “democracia” y el Estado de derecho y quienes lo rechazan. Hoy, por ejemplo, es la Fundación contra el Terrorismo la que rechaza la igualdad ante la ley en nombre de proteger la unidad social; y hoy son las organizaciones de derechos humanos las que demandan la igualdad ante la ley – el Estado liberal capitalista – como garantía de la justicia y de la verdad. Es muy irónico pero eso es lo que ha pasado. Por tanto, debemos desarrollar “nuevas propuestas y demandas culturales” con el objetivo de imaginar “una nueva cultura no subalterna, muy diferente de la burguesa” en donde, incluso, el sujeto burgués mismo –el sujeto posesivo y consumidor del capitalismo liberal– sea blanco de la lucha contra-hegemónica.

Entre la lucha espontánea y la lucha consciente por la Refundación

A nuestra referencia teórica para la práctica dialéctica entró lo espontáneo y lo consciente y disciplinado, para empezar, Gramsci:

A este propósito se plantea una cuestión teórica fundamental: ¿puede la teoría moderna encontrarse en oposición con los sentimientos espontáneos de las masas? (Espontáneos en el sentido de no debidos a una actividad educadora sistemática por parte de un grupo dirigente ya consciente, sino formados a través de la experiencia cotidiana iluminada por el sentido común, o sea, por la concepción tradicional popular del mundo, cosa que muy pedestremente se llama instinto y no es sino una adquisición histórica también él, sólo que primitiva y elemental). No puede estar en oposición: hay entre una y otros diferencia cuantitativa, de grado, no de cualidad: tiene que ser posible una reducción, por así decirlo, recíproca, un paso de los unos a la otra y viceversa.

Descuidar -y aún más, despreciar- los movimientos llamados espontáneos, o sea, renunciar a darles una dirección consciente, a elevarlos a un plano superior insertándolos en la política, puede a menudo tener consecuencias serias y graves. Ocurre casi siempre que un movimiento, espontáneo de las

clases subalternas coincide con un movimiento reaccionario de la derecha de la clase dominante, y ambos por motivos concomitantes: por ejemplo, una crisis económica determina descontentos en las clases subalternas y movimientos espontáneos de masas, por una parte, y, por otra, determina complots de los grupos reaccionarios, que se aprovechan de la debilitación objetiva del gobierno para intentar golpes de estado. Entre las causas eficientes de estos golpes de estado hay que incluir la renuncia de los grupos responsables a dar una dirección consciente a los movimientos espontáneos para convertirlos así en un factor político positivo (Gramsci, 1931).

Pero también podemos parafrasear algo recientemente escrito por Alberto Garzón, líder de Izquierda Unida en España, a propósito de los resultados electorales de diciembre en su país precisamente para ilustrar las tentaciones de un triunfalismo inválido adentro y fuera de las esferas de la sociedad política. Primero, hay que “evitar el deslumbramiento”:

Consiste en una suerte de idealización de los fenómenos más recientes, como es el de [la protesta ciudadana o la elección de diputados/as progresistas], y que suele acabar proponiendo [ya sea] una entrada íntegra en otra formación política [o la subsunción de alternativas de abajo a las ya existentes]. Esta opción supone desestructurar las redes de militantes y simpatizantes que, articulados en torno al significante [Evento y la Idea del Partido de la Refundación], inciden en el conflicto social y político. El fenómeno de [la protesta ciudadana] merece ser estudiado y en gran medida reconocido, pero no tiene las características que puedan hacer de él un instrumento de transformación social en el sentido que nosotros hemos venido planteándolo en los últimos años. Al fin y al cabo, las transformaciones sólo pueden llevarse a cabo cuando existen redes capilares de activistas organizados que comparten una misma o similar concepción del mundo, una estrategia y una cultura política común, y que además tienen capacidad de incidir

en la vida concreta de las clases populares a través de la presencia en los conflictos sociales. Como maquinaria electoral [fue evidente que la ciudadanía en protesta] carece de esas características, mientras que las redes de [la izquierda organizada] está más cerca de tenerlas [pero todavía son insuficientes]; si bien, como observamos, lejos de que funcionen correctamente entre otras cosas por la falta de una dirección política coherente y cohesionada [en torno a la Refundación].

Segundo, es preciso evitar la “tentación irracional-impulsiva”:

Consiste en cierta melancolía freudiana de quien no acepta la nueva situación económico-política y espera, con fe ciega, que aquellos tiempos de cierta comodidad –la comodidad del 10% electoral [de la clase media]– puedan volver por arte de magia. Habitualmente [su gente más concientizada] propugna el refugio a un marxismo fosilizado y

fetichista, sin incidencia social e insignificante en apoyo social. Convierte a la izquierda marxista en una pieza de museo. Y es, paradójicamente, la opción con menos autonomía de todas porque siempre se referencia en otras fuerzas políticas [o líderes caducos], del mismo modo que el bueno de la peli requiere de su antagonista para ser quien es. Es también la opción más emocional, porque se acompaña de la simbología más obrerista para encubrir, curiosamente, la opción política más dogmática. Y, por supuesto, está desconectada de los problemas reales de la gente y de los análisis marxistas sobre la situación económica ya que, en esencia, es una opción de pura fe [en las bondades del crecimiento económico, el desarrollo con rostro humano o en el destino inexorable del capitalismo y sus contradicciones]. De la fe de quien cree que cerrando los ojos la realidad será distinta. Y ya se sabe que la fe no necesita ni ciencia ni hechos.

Tercero, y finalmente, hay que asumir lo que Alberto Garzón llama “la opción más coherente” o la opción “racional-crítica”:

Parte de asumir que el [Evento del 2015] entre [otras vertientes críticas y organizadas de las mayorías sociales] es un fenómeno social que manifiesta parte de los deseos e inquietudes de las clases populares. Y que, sin embargo, eso no es suficiente para transformar la realidad ni para aspirar a construir un horizonte [refundacional y socialista]. Propugna la construcción de un instrumento de radicalidad democrática [participativa y protagónica], recogiendo las demandas republicanas de los movimientos sociales, y con un proyecto político anticapitalista, herencia del movimiento obrero, porque hunde sus raíces en un riguroso análisis marxista de la realidad socioeconómica. Propugna autonomía política, sin referenciarse en otras fuerzas políticas, pero manifiesta intención de colaboración con otros sujetos, políticos y sociales, y sobre todo pone encima de la mesa la necesidad de reforzar las redes de activistas sociales y la incidencia concreta en la vida de la gente. Es decir, presencia en conflictos sociales. Y la pedagogía como elemento central para el establecimiento de una cultura política compartida (Garzón, 2016).³

Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (1981). *Las antinomias de Antonio Gramsci*. Barcelona: Editorial Fontamara.
- Arizmendi, L. (2011, septiembre 6). *La crisis epocal del capitalismo en el siglo XXI y sus disyuntivas*. Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=135139>

- Barreto, B. (2013, septiembre 3). "*Think tanks*": la batalla por las ideas para moldear la sociedad. Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <https://www.plazapublica.com.gt/content/think-tanks-la-batalla-por-las-ideas-para-moldear-la-sociedad>
- Barreto, B. (2016, febrero 1). *Mario Taracena en la ola de la "plazocracia."* Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <https://www.plazapublica.com.gt/content/mario-taracena-en-la-ola-de-la-plazocracia>
- Bellamy Foster, J. (2013). *The Epochal Crisis*. *Monthly Review*, 65(5). Recuperado de <http://monthlyreview.org/2013/10/01/epochal-crisis/>
- Bellamy Foster, J. (2014, mayo 15). *La crisis epocal*. Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <http://www.mientrastanto.org/boletin-125/ensayo/la-crisis-epocal>
- Coutinho, C. N. (1999). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fonseca, M. (2014). *El arte de gobernar en el fin de los tiempos*. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 3(9), 215–217.
- Fonseca, M. (2015a). *Hacia el partido de la Refundación: Notas para un proyecto posible*. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 4(14), 171–227.
- Fonseca, M. (2015b, julio 12). *Primarias, distritos y Congreso nuevo*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/12/primarias-distritos-y-congreso-nuevo/>
- Fonseca, M. (2015c, julio 12). *¿Renovación o Refundación?* Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/12/renovacion-o-refundacion/>
- Fonseca, M. (2015d, July 17). *Entre lo legítimo y lo ideológico: el simbolismo mediático de la CICIG*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/17/el-simbolismo-mediatico-de-la-cicig/>
- Fonseca, M. (2015e, julio 25). *De Comisionado a ideólogo: Iván Velásquez y la defensa de la institucionalidad*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/25/de-comisionado-a-ideologo-ivan-velasquez-y-la-defensa-de-la-institucionalidad/>
- Fonseca, M. (2015f, July 29). *Una nota sobre Guate Activa*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/29/una-nota-sobre-guate-activa/>
- Fonseca, M. (2015g, julio 31). *El color emergente de la protesta ciudadana*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/31/el-color-emergente-de-la-protesta-ciudadana/>

- Fonseca, M. (2015h, septiembre 22). *Guatemala: Ni "Revolución de Color" ni "cambio de régimen"*. Todo sigue bien. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/09/22/guatemala-ni-revolucion-de-color-ni-cambio-de-regimen-todo-sigue-bien/>
- Fonseca, M. (2015i, octubre 25). *El regalo de #RenunciaYa a Jimmy Morales*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/10/25/el-regalo-de-renunciaya-a-jimmy-morales/>
- Fonseca, M. (2015j, noviembre 2). *¿Qué es una crisis de hegemonía y cuál es su solución?* Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <https://www.plazapublica.com.gt/content/que-es-una-crisis-de-hegemonia-y-cual-es-su-solucion>
- Fonseca, M. (2015k, diciembre 17). *Crítica sin azúcar*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/12/17/critica-sin-azucar-2/>
- Fonseca, M. (2016a). *Gramsci's Critique of Civil Society: Towards a New Concept of Hegemony*. New York: Routledge.
- Fonseca, M. (2016b, enero 17). *Una desgracia para Guatemala que se llama Mario Taracena*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2016/01/17/una-desgracia-para-guatemala-que-se-llama-mario-taracena/>
- Fonseca, M. (2016c, enero 29). *"Izquierda sin sujeto": Hacia una política de actores sociales y políticos*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2016/01/29/izquierda-sin-sujeto-hacia-una-politica-de-actores-sociales-y-politicos/>
- Fonseca, M. (2016d, febrero 5). *Transfugismo y reformas orgánicas al congreso*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2016/02/05/transfugismo-y-reformas-organicas-al-congreso/>
- Fonseca, M. (2016e, febrero 7). *Proyectos de "promoción democrática" en Guatemala*. Recuperado de <https://marcofonseca.wordpress.com/2016/02/07/proyectos-de-promocion-democratica-en-guatemala/>
- Foucault, M. (1988). *Sujeto y poder*. In Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, Más allá del estructuralismo y la hermenéutica. México: UNAM.
- Garzón, A. (2016, febrero 5). *La izquierda marxista española en el siglo XXI*. Recuperado de <http://agarzon.net/la-izquierda-marxista-espanola-en-el-siglo-xxi/>
- Gramsci, A. (1925a, mayo). *Necesidad de una preparación ideológica de la masa*. Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <https://www.marxists.org/espanol/gramsci/mayo1925.htm>

- Gramsci, A. (1925b, julio 3). *La situación interna de nuestro Partido y las tareas del próximo Congreso*. Recuperado el 11 de febrero de 2016 de
- Gramsci, A. (1931). *Espontaneidad y dirección consciente*. Recuperado el 12 de febrero de 2016, de <https://www.marxists.org/espanol/gramsci/gra1931.htm>
- Gramsci, A. (1999a). *Cuadernos de la cárcel*. Vol. 3. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Ediciones Era.
- Gramsci, A. (1999b). *Cuadernos de la cárcel*. Vol. 5. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Ediciones Era.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Ecuador: IAEN.
- Hinkelammert, F. J., & Mora Jiménez, H. (2005). *Hacia una economía para la vida*. Editorial Departamento Ecueménico de Investigaciones (DEI).
- Hinkelammert, F. J., & Mora Jiménez, H. (2013, noviembre 29). *Economía, vida humana y bien común*. 25 reflexiones sobre economía crítica. Recuperado el 6 de agosto de 2015 de <http://goo.gl/j3WUIX>
- Hinkelammert, F. J., & Mora Jiménez, H. (n.d.). *La especificidad de una economía para la vida (trabajo productivo y trabajo reproductivo)*. Recuperado el 11 de febrero de 2016 de <http://www.pensamientocritico.info/index.php/articulos-1/goticas-de-economia-critica/la-especificidad-de-una-economia-para-la-vida-trabajo-productivo-y-trabajo-reproductivo>
- Marx, K. (1851, 52). *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. Recuperado el 12 de febrero de 2016 de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/brumaire/brum1.htm>
- Rodríguez Prieto, R., & Seco Martínez, J. M. (n.d.). *Hegemonía y Democracia en el siglo XXI. ¿Por qué Gramsci?* Recuperado de <http://www.gramscimania.info/ve/2013/03/hegemonia-y-democracia-en-el-siglo-xxi.html>
- Rozitchner, L. (1968, Habana). *La izquierda sin sujeto*. Recuperado el 21 de enero de 2015 de <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/n12p151.htm>
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado*. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Wood, E. M. (1990). *The Uses and Abuses of "Civil Society."* The Socialist Register, 60–84.

4

Medio
Ambiente





Cambio climático y necesidades de riego



Luis Leal Monterroso

Resumen

El cambio climático está impactando severamente en la agricultura. Las variaciones en los patrones de distribución de lluvias vulneran aún más la agricultura campesina de supervivencia, sin acceso a sistemas de riego y dependiente de la inestable estacionalidad. Es indispensable que el Estado realice acciones significativas e impactantes en este campo, mediante proyectos de inversión que incorporen las vastas áreas con potencial de riego a fin de mejorar rendimientos y mitigar las ya frecuentes y radicales variaciones en el régimen e intensidad de las lluvias. Una Ley de Aguas que regule el acceso, uso, calidad y administración de recursos hídricos, es de extrema urgencia. El Estado y la academia deben brindar opciones técnicas y de política pública frente a los retos del cambio climático y las necesidades de riego, considerando el déficit hídrico en varias regiones de Guatemala.

Palabras clave

Cambio climático, agricultura campesina, riego, seguridad alimentaria, Ley de Aguas.

Climate change and irrigation needs

Abstract

Climate change is impacting severely in agriculture. The variations in the patterns of rainfall distribution violate even more peasant agriculture of survival, without access to irrigation systems and dependent on the unstable seasonality. It is essential that the State carry out significant actions and impact in this field, through investment projects that incorporate the vast areas with potential for irrigation in order to improve yields and mitigate the already frequent and radical changes in the regime and intensity of rainfall. A Water Law that regulate the access, use, quality and management of water resources is of extreme urgency. The State and the Academy should provide technical options and of public policy in the face of the challenges of climate change and the needs of irrigation, considering the water deficit in several regions of Guatemala.

Keywords

Climate change, peasant agriculture, irrigation, food security, water law.

Introducción

Cambio climático es el término con el que se conoce a la modificación del patrón normal de las variables atmosféricas, principalmente la temperatura y la precipitación, debidas a procesos antropogénicos. Guatemala, por su ubicación geográfica y las características medioambientales derivadas de ésta, es uno de los países que más significativamente ha sido afectado por el fenómeno de cambio climático global.

La agricultura del país siempre ha sido dependiente de la temporalidad de las lluvias, principalmente en las explotaciones inmersas en la lógica de la agricultura campesina, la cual, debido a su precariedad, no tiene acceso a la implementación de

sistemas de irrigación que permitan romper dicha dependencia. Y el fenómeno del cambio climático ha venido a ser un factor agravante de la situación de deficiencia hídrica que los cultivos sufren en la temporada lluviosa, debido a que la misma es cada vez más irregular

y caracterizada por menores precipitaciones, con períodos prolongados de sequía.

Eso significa una situación extremadamente preocupante, debido a que gran parte de la población depende para su sobrevivencia de las actividades agropecuarias, ya que representa casi la mitad de la fuerza laboral, además de una décima parte de la producción nacional y dos quintas partes de las exportaciones. De hecho, la mayor parte de la población rural dependiente de la actividad agrícola sobrevive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, lo que le impide el acceso a tecnología para ser superavitarios y mitigar los impactos adversos del cambio climático. Por eso es urgente plantear una estrategia de país para enfrentar estos desafíos y permitir a los productores, principalmente los más precarios, garantizar una vida digna, su seguridad alimentaria y nutricional, siendo ellos, además, los principales productores de maíz y frijol, que constituyen la base alimenticia de la población general.

Déficit de lluvia en el país

Guatemala, en función del patrón de distribución de sus precipitaciones, tiene dos épocas:

la seca, que abarca el intervalo comprendido en los meses de noviembre a abril, y la época lluviosa, comprendida entre los meses de mayo y octubre. La actividad productiva agrícola enfrenta anualmente un periodo -equivalente a la mitad del año- en el cual la disponibilidad de agua para el desarrollo de los cultivos es deficiente o inexistente. Esto conlleva a realizar las siembras solamente en los periodos de lluvia, o bien disponer de sistemas de irrigación que permitan romper esta dependencia estacional.

El país se caracteriza por la diversidad climática y las precipitaciones varían según la zona de que se trate: en el altiplano la lluvia media anual fluctúa entre 1,000 y 1,200 mm y en las costas alcanza los 4,000 mm. El promedio anual de lluvia del país alcanza los 2,200 mm. En la zona central el período de lluvias es de mayo a octubre; en la zona oriental (que es la más seca) el promedio de lluvia es de sólo dos meses al año, mientras que en la región noroccidental dura siete meses. Las temperaturas medias anuales, para el período 1980-1990 fueron

de 26.7°C para la zona del Pacífico, 18.7°C para la zona del centro y 25.5°C para la zona atlántica.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en su Plan Maestro de Riego indica que en base a la lámina de déficit de lluvia y la cantidad anual de meses de déficit hídrico, se pueden determinar varias clases de prioridad de riego, las cuales tienen las siguientes características:

Clase 1: áreas con una lámina de déficit mayor a 951 milímetros anuales y más de 9 meses del año con déficit hídrico; son zonas que demandan riego durante todo el año.

Clase 2: áreas con lámina de déficit en el intervalo de 551 a 950 milímetros anuales y con 6 a 9 meses de déficit hídrico anual; se considera que es necesario riego

suplementario para el primer ciclo de cultivo y riego necesario para un segundo ciclo de cultivo anual.

Clase 3: áreas con lámina de déficit entre 351 y 550 milímetros anuales y con 4 a 6 meses de déficit hídrico anual; se considera que solo es necesario el riego durante el segundo ciclo de cultivo anual.

Clase 4: áreas con lámina de déficit entre 151 y 350 milímetros anuales y con 2 a 4 meses de déficit hídrico anual; se estima que solo es necesario riego de tipo suplementario durante el segundo ciclo de cultivo anual.

Clase 5: áreas con una lámina de déficit menor a 150 milímetros anuales y menos de 2 meses del año con déficit hídrico; consideradas como sin necesidad de riego en ninguna época del año.

Haciendo uso de esta clasificación, el MAGA reporta que en los 107,962 km² de suelo existentes en el país (el área restante lo ocupan los cuerpos de agua), hay una distribución en función de las vertientes en que se divide Guatemala, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1:
Guatemala: resumen de déficit de lluvia
Áreas en Km²

Clase de déficit	Vertientes			Total país
	Océano Pacífico	Océano Atlántico	Golfo de México	
1	1,469	4,900	0	6,369
2	14,892	7,177	5,874	27,943
3	4,491	9,944	26,013	40,448
4	2,564	6,092	13,124	21,780
5	366	5,526	5,530	11,422
1-3	20,852	22,021	31,887	74,760
1-4	23,416	28,113	45,011	96,540
Total	23,782	33,639	50,541	107,962

Fuente: Plan Maestro de Riego, MAGA.

Del cuadro anterior podemos extraer que el 89% del territorio nacional es deficitario en relación a la cantidad de lluvia que recibe y al número de meses en que este déficit ocurre (clases 1 al 4) y un 69% (clases 1 al 3) requieren riego, si se pretende producir más de un ciclo de cultivo anual. Ante esta situación, el actual cambio

en el patrón e intensidad de las lluvias cobra mayor relevancia. Es noticia de todos los años las pérdidas de cultivos por sequías prolongadas o lluvias torrenciales, para las familias de los productores más pobres ha sido causa de inseguridad alimentaria y nutricional.

Efecto sobre la agricultura nacional

De acuerdo con estimaciones del MAGA, el país cuenta con 3.7 millones de hectáreas con potencial para agricultura, considerando las clases agrológicas I a IV en la clasificación de suelos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. De esa superficie, más de 1 millón de hectáreas son empleadas para producir granos básicos vitales en la dieta de la población, como el maíz y frijol, que no cuentan con riego y dependen de la irregular estacionalidad de las lluvias.

En las zonas donde las sequías son cada vez más frecuentes, los cultivos agrícolas son sometidos a estrés hídrico que provoca la disminución de los rendimientos de los cultivos más sensibles o bien su marchitamiento. Dependiendo de otras variables de clima y de manejo de los cultivos, las sequías pueden también ocasionar la aparición de plagas o de enfermedades en las plantas. En las áreas donde se producen inundaciones, el exceso de humedad trae como consecuencia la reducción en los procesos de respiración de las raíces, provocando igualmente disminución en los rendimientos.

El exceso de humedad favorece la aparición de determinadas enfermedades. Según la magnitud de la inundación, puede ocurrir la destrucción inmediata de los cultivos.

Esas manifestaciones de cambio del clima han ocasionado a la vez un cambio en el ciclo de los cultivos, lo cual distorsiona las prácticas comunes de los ciclos productivos de los agricultores; son cambios a los cuales ellos deben adaptarse para producir sus alimentos. La incertidumbre es grande: ¿Se adelanta o se retrasa la siembra? ¿Cuándo ocurrirán las fases principales del ciclo del cultivo (los períodos de floración o maduración)? Según el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el 10% del país está amenazado por eventos de sequía en territorios de Baja Verapaz, Chiquimula, El Progreso, Escuintla, Guatemala, Jalapa y Zacapa. Otro 23% de la superficie del país tiene, por el contrario, riesgo de inundaciones (MARN, 2009).

Ante esta realidad, es importante analizar las intervenciones del MAGA en materia de inversión para mejorar el acceso de los productores en situación de pobreza y pobreza extrema, a la tecnología agrícola apropiada, específicamente al riego, como una herramienta para la obtención de más y mejores cosechas. Esto puede constituirse en un factor importante en la lucha contra el hambre, pero más importante aún, en la mentalidad de los beneficiarios, al propiciar emprendimientos productivos y no asistencialismo, muchas veces clientelar.

Acciones emprendidas por el MAGA

De acuerdo al MAGA, el 34% del territorio nacional es apto para la agricultura bajo riego (de acuerdo a la capacidad de uso de la tierra); sin embargo la cobertura de riego total alcanza solo un 29% del área regable (337,471 hectáreas) y se ubica principalmente en la producción extensiva de cultivos de exportación: caña de azúcar, banano y palma africana, entre otros. (MAGA, 2012).

El Plan Maestro de Riego y Drenaje (MAGA, 1991) indica que de las tres vertientes hidrológicas que tiene el país, en la del Pacífico se dispone del 32% de las áreas aptas para riego, en la del Atlántico el 23% y en la del golfo de México el 45%. En 2013 el Gobierno aprobó la Política de Promoción del Riego la cual es, al menos en el discurso, un reconocimiento de la importancia de incrementar la superficie irrigada; valora la importancia del riego en las estrategias de reducción de pobreza y desnutrición y la urgencia de mejorar la gobernabilidad del recurso hídrico. La política reconoce, además, la importancia de la agricultura campesina y la necesidad de apoyarla, pero el mecanismo previsto para atender sus necesidades en este ámbito es un fideicomiso de para el riego, lo cual ya fue intentado con poco impacto en el Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura Bajo Riego (PLAMAR).

El MAGA reportó que en 2014 logró la implementación de 6,000 hectáreas bajo riego y que, durante 2015 se invertirían Q 60 millones para construir sistemas de riego, principalmente en áreas del corredor seco. También se informa de la implementación de sistemas de captación de agua de lluvia y microsistemas de riego familiar por goteo, estrategia innovadora con resultados satisfactorios en la lucha contra el hambre que afecta a muchas familias rurales inmersas en la pobreza extrema. Hasta ahora, a juzgar por los resultados, se trata solo de buenas intenciones.

A manera de propuesta

Es indispensable que el Estado realice acciones más significativas e impactantes que el subsidio de estudios técnicos de pre-factibilidad y otorgamiento de préstamos bancarios con intereses blandos.

Es momento de que revitalice el sector agrícola con proyectos de inversión que incorporen las áreas con potencial de riego, con el objeto de mejorar rendimientos y como una estrategia para enfrentar las ya frecuentes variaciones en el régimen e intensidad de las lluvias, y los cada vez más prolongados periodos de sequía estacional.

Una alternativa que podría generar un impacto sensible es el rescate de las abandonadas unidades de riego estatales, las cuales, en coadministración usuarios-Estado, pueden constituirse en una forma de paliar los efectos de la crisis utilizando un mecanismo ya probado desde hace décadas. Es importante la construcción de nuevas unidades y distritos de riego co-administrados también por el Estado y productores, pues garantiza la sostenibilidad.

Esto debe ser fortalecido con la aprobación de una Ley de Aguas que garantice la protección y el acceso a todos los productores a los recursos hídricos, actualmente explotados, no protegidos, principalmente por la agricultura empresarial de exportación. El respaldo jurídico de la Ley de Aguas permitirá la administración, control del uso y de la calidad del agua empleada para riego y la que se devuelve a los cauces hídricos, evitando la sobreexplotación del recurso hídrico y las catástrofes medioambientales.

Referencias bibliográficas

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (1991) *Plan Maestro de Riego y Drenaje. Potencial para el desarrollo de la agricultura con riego y drenaje en Guatemala*. Guatemala: Dirección General de Servicios Agrícolas, Dirección Técnica de Riego y Avenamiento / MAGA.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2012) *Determinación de las áreas con necesidad de riego en Guatemala*. Guatemala: Dirección de Información Geográfica, Estratégica y Gestión de Riesgo / MAGA.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2013) *Política de promoción del riego 2013-2033*. Guatemala: MAGA.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2009) *Informe ambiental del Estado de Guatemala, 2009, Cambio Climático*. Guatemala: MARN, URL/IARNA, PNUMA/DEWA.



Cambio climático y sus efectos ^{en} la salud humana

Magaly Arrecis

Resumen

El cambio climático altera las condiciones de la temperatura, las precipitaciones y otros factores que provocan eventos extremos del clima (sequías, heladas y ciclones tropicales). Para Guatemala, la Segunda Comunicación de Cambio Climático describe datos recientes del clima, las tendencias y los lugares con probabilidades de ocurrencia de estos fenómenos. Con esta información se relacionan los datos de salud y hechos trágicos recientes, para comprender mejor la relación entre cambio climático y salud humana. Relación que pone en desventaja a la población de niños y adultos mayores, así como a las comunidades localizadas en zonas de riesgo.

Palabras clave

Sequías, heladas, ciclones tropicales, deslizamiento, desnutrición aguda.

Climate change and its effects on human health

Abstract

Climate change alters the conditions of temperature, rainfall and other factors that cause extreme weather events (drought, frost and tropical cyclones). For Guatemala, the Second Communication on Climate Change describes recent climate data, trends and places with probabilities of occurrence of these phenomena. With this information, health data and recent tragic events relate to better understand the relationship between climate change and human health. Which is a disadvantage for the population of children and the elderly, as well as the communities located in risk areas.

Keywords

Drought, frost, tropical cyclones, landslides, acute malnutrition

Cambio climático y variabilidad climática

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), firmada en 1992 y ratificada por Guatemala en 1995, define el cambio climático como: “cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (UNFCCC, 2014).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) complementa que el cambio climático consiste en la variación del estado del clima que puede ser identificado con pruebas estadísticas (por los cambios en la media y/o la variabilidad de sus propiedades) y que persiste durante

decenios o períodos más largos (IPCC, 2013).

Los cambios en el clima se han investigado a través de varias décadas y se ha reportado evidencias científicas que preocupan, ya que la tendencia ha sido el incremento de la temperatura y todas las secuelas

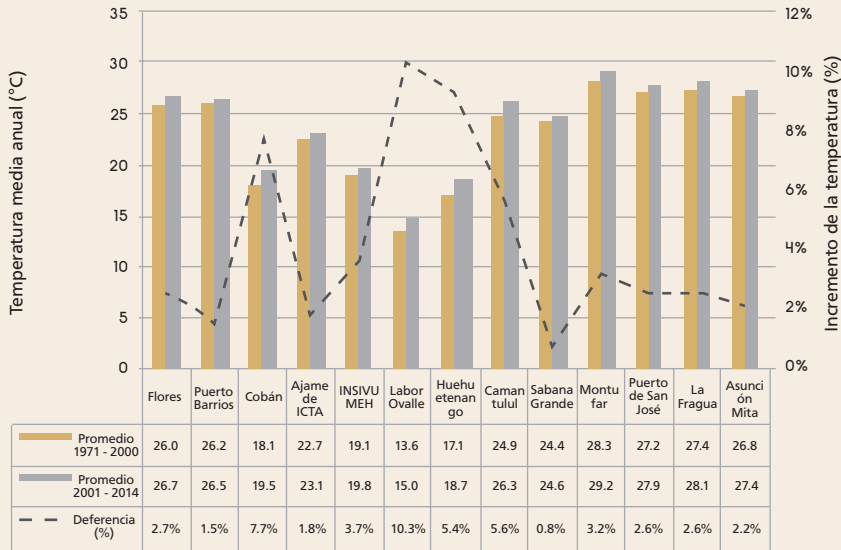
que esto conlleva, en un planeta finito. La CMNUCC de 1992 describe de forma general, los efectos adversos del cambio climático como: “los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos” (UNFCCC, 2014).

La Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Guatemala (MARN, 2015), muestra la situación de Guatemala en este tema, incluyendo datos sobre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero. También describe los avances que distintos sectores de

la sociedad guatemalteca han realizado en respuesta al cambio climático para contribuir a la adaptación y a la mitigación. Además, contiene información sobre los compromisos y necesidades para poder cumplir con varias responsabilidades, que el Estado debe asumir para enfrentar el cambio climático y reducir emisiones.

En cuanto a los elementos del clima, la Segunda Comunicación, describe el cambio de la temperatura, precipitación y eventos extremos entre 1971-2014. En relación a la temperatura, los datos muestran que hay una clara tendencia a su incremento en todo el país (gráfica 1) y también el promedio de la precipitación total ha aumentado en todas las regiones climáticas del país.

Gráfica 1:
Temperatura media anual y su diferencia en dos períodos de años entre 1971-2014



Fuente: MARN, 2015 basado en INSIVUMEH, 2015.

La gráfica 1 permite comparar la diferencia de las temperaturas entre dos períodos de tiempo distintos en Guatemala, que en general ha sido de incremento de la temperatura media anual en trece estaciones meteorológicas distribuidas en el país. Las barras azules corresponden al promedio de temperaturas entre 1971-2000 y las barras rojas representan el promedio entre 2001-2014.

Mientras que la línea punteada muestra la diferencia del incremento de temperaturas, en porcentajes, entre estos grupos de años; y a esa cuenta, donde mayor aumento se reportó (10.3%) fue en la estación Labor Ovalle, Olinstepeque, Quetzaltenango (a 2,380 msnm) y el lugar con menor incremento de temperatura (0.8%) fue Sabana Grande, Escuintla, Escuintla (a 730 msnm) (Cojulún, 2013; INSIVUMEH, s.f.; MARN, 2015; Vásquez, 2006).

Eventos extremos del clima

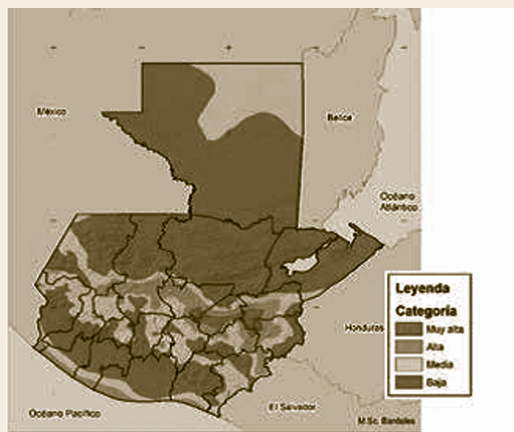
Sequías

Entre los fenómenos extremos reportados en Guatemala se encuentran las sequías, las heladas y los ciclones. Las sequías (derivadas del déficit de precipitación acumulada) son más intensas y de mayor duración en la franja costera del océano Pacífico y en la región conocida como Corredor Seco (46 municipios, distribuidos en ocho departamentos: Quiché, Baja Verapaz, Guatemala, El Progreso, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa, que cubren el 11% del territorio nacional). Se espera

que la ocurrencia de sequías se incremente y se le asocia con la presencia del Fenómeno El Niño. (MARN, 2015).

El INSIVUMEH preparó un mapa de amenaza de sequía (mapa 1) con base en los datos registrados entre 1970-2014 y la combinación de los fenómenos de aridez climática (divide la precipitación anual entre la evapotranspiración potencial anual) y la probabilidad de ocurrencia de sequías como fenómeno anómalo y temporal. En el mismo, se muestran en color rojo las áreas con mayor amenaza de sequía y en rosa los sitios con amenaza alta (MARN, 2015).

Mapa 1:
Amenaza de sequía en Guatemala



Fuente: MARN, 2015 basado en INSIVUMEH, 2015.

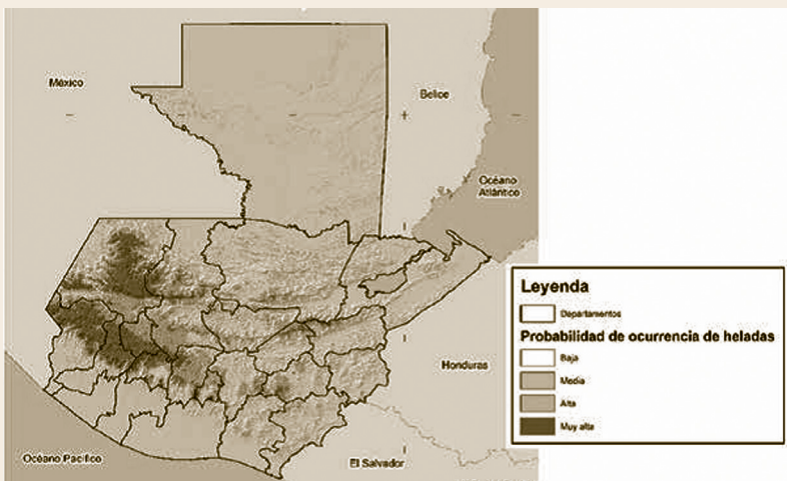
Heladas

Otro evento extremo que se reporta en Guatemala son las heladas, que se caracterizan porque la temperatura es menor o igual a 0°C, es decir el punto en el cual se congela el agua; aunque la susceptibilidad o daños por heladas pueden presentarse en los seres vivos a temperaturas cercanas a ese nivel. Las heladas se reportan en lugares con alturas mínimas de 1,700 msnm (20% del país) y se registran entre noviembre y marzo.

Según los datos registrados y analizados por el INSIVUMEH, hay una tendencia a que las heladas disminuyan, pero podrían llegar a ser más intensas (MARN, 2015).

Según registros históricos de heladas en el país, el INSIVUMEH generó un mapa de probabilidad de ocurrencia de heladas (Mapa 2). Con este análisis, se determinó que 22 municipios tienen alta y muy alta probabilidad a la ocurrencia de heladas y 70 municipios son clasificados con probabilidad media y baja a la ocurrencia de heladas. (MARN, 2015)

Mapa 2:
Probabilidad de ocurrencia de heladas en Guatemala



Fuente:
MARN, 2015
basado en
INSIVUMEH,
2015.

Ciclones tropicales

Los ciclones tropicales son sistemas atmosféricos de baja presión, con vientos y lluvias abundantes y pueden originarse en el océano Pacífico (mayo a octubre) o en el océano Atlántico (junio a noviembre).

Según el INSIVUMEH, ha habido cambio en el origen y la trayectoria de los ciclones tropicales. Los del Pacífico se formaban cerca de la costa de México y su trayectoria iba hacia el norte, pero en los últimos años se han desarrollado más cerca de la frontera Guatemala-El Salvador, como ocurrió con Agatha (2010) y la E12 (2011). Mientras que los ciclones del Atlántico han variado su trayectoria afectando el norte de Guatemala y la Península de Yucatán, como Mitch (1998) y Stan (2005) (MARN, 2015).

La modificación de la temperatura superficial de los océanos impacta directamente en el desarrollo de ciclones tropicales. En los últimos 14 años, el océano Pacífico ha registrado temperaturas de la superficie del agua por debajo

de lo normal, por efectos del Fenómeno de la Niña y con esto el número de ciclones tropicales promedio ha descendido. En el océano Atlántico ocurrió lo contrario, la temperatura de sus aguas superficiales ha sido más alta a lo normal y esto incrementó el número de ciclones tropicales (MARN, 2015).

Desde 1998 en el Atlántico se han reportado entre 14-18 ciclones por año, mientras que en el Pacífico la tendencia es que el número de ciclones aumenta en años bajo el efecto del Fenómeno El Niño y disminuye bajo efectos de La Niña (MARN, 2015).

Con los datos de temperatura, precipitación y otros factores relacionados, registrados en las más de 50 estaciones meteorológicas del INSIVUMEH distribuidas en el país, se pueden obtener proyecciones de la variación del clima (en la Segunda Comunicación muestra algunos sobre lluvia, temperatura y disponibilidad hídrica), las cuales pueden orientar a tomadores de decisión y planificadores que deben dirigir sus esfuerzos y prioridades hacia los lugares donde mayores impactos sociales, ambientales y económicos pueda haber por el cambio climático.

Cambio climático en la vida y la salud de las personas

La salud personal parece estar relacionada sobre todo con un comportamiento prudente, la herencia genética, el trabajo, la exposición a factores ambientales locales y el acceso a la atención sanitaria; mientras que la salud sostenida de la población precisa de los “servicios” de la biosfera que sustentan la vida.

Precisamente, el cambio climático es un fenómeno planetario y desde 1992, la CMNUCC señaló que entre sus efectos adversos están los efectos nocivos sobre la salud y el bienestar humano (OMS-OPS-OMM-PNUMA, 2008; UNFCCC, 2014).

Los efectos globales del cambio climático para la salud serán probablemente muy negativos ya que este, y factores naturales, influyen sobre los determinantes sociales y ambientales de la salud como lo son: el aire limpio, el agua potable, los alimentos suficientes y de calidad y una vivienda segura.

En el contexto del cambio climático, algunas amenazas para la salud existentes se intensificarán y nuevas peligros surgirán. Además

se debe considerar que no todas las personas de todo el mundo tiene el mismo nivel de riesgo, factores a considerar que hacen la diferencia son: la edad de las personas, los recursos económicos de que disponen y la ubicación geográfica (CDC, 2015; OMS, 2015).

Entre la población más vulnerable están los niños, particularmente más sensibles a los riesgos sanitarios y se verán expuestos por más tiempo a las consecuencias; y las personas mayores y las personas con diversos achaques o dolencias preexistentes (OMS, 2015).

Se calcula que en el mundo, entre los años 2030-2050, el cambio climático causará unas 250 mil defunciones adicionales cada año, debido a la malnutrición, el paludismo, la diarrea y el estrés calórico. Las zonas con mala infraestructura sanitaria (comunes en la mayoría de países en desarrollo) serán las menos capacitadas para prepararse ante esos cambios y responder a ellos, si no reciben ayuda (OMS, 2015).

Varios elementos del clima se ven afectados por el cambio climático y pueden originar fenómenos extremos o variaciones en el clima que afectan la vida, la salud

humana y el orden social, al llegar a presentarse degradación ambiental, como lo muestra el diagrama 1. Según el tipo de evento y la propensión de las personas, se producen muertes y enfermedades: respiratorias

agudas, diarreicas, transmitidas por vectores y zoonóticas, asma, alergias respiratorias, cardiovasculares, desnutrición, migración forzada, conflictos sociales e impactos en la salud mental (CDC, 2015).

Diagrama 1:
Impacto del cambio climático en la salud humana



Fuente: CDC, 2015.

Deslizamientos

Para el caso de Guatemala, cerca de 500 mil personas habitan en 497 asentamientos en zonas de riesgo a deslizamientos (232 de estos en el departamento de Guatemala). En estos lugares, sin necesidad de presentarse fenómenos extremos, la combinación de factores físicos, naturales y antropogénicos, más la desafortunada ocurrencia de lluvias persistentes, en zonas de riesgo ocasionan desastres y afectan la salud y la vida de las personas (Quintela, 2015).

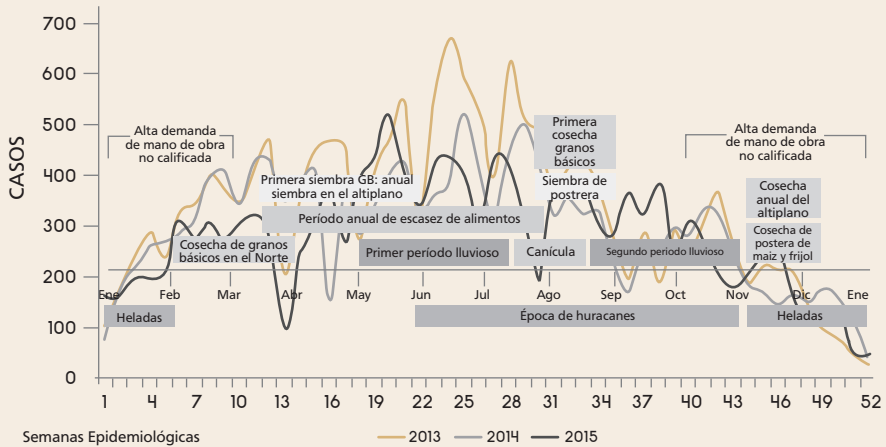
Este tipo de factores se conjugaron para provocar un deslizamiento ocurrido en la colonia Cambray II, Santa Catarina Pinula, el

1 de octubre de 2015, luego de varios días de lluvias intensas y persistentes, que produjeron acumulados de lluvia considerables. Esta tragedia dejó un saldo de 320 muertos, 70 desaparecidos y secuelas en la salud física y mental de las familias afectadas (De León y Monterroso, 2016; Urizar, 2015).

Desnutrición aguda

Por otro lado, en Guatemala los niveles de desnutrición aguda, principalmente en infantes menores de cinco años podrán ser incrementados por los efectos del cambio climático, que puedan dañar cosechas y la economía familiar, como heladas, sequías y ciclones tropicales.

Gráfica 2:
Casos de desnutrición aguda en niños menores a 5 años,
según época del año entre 2013-2015



Fuente: MSPAS, 2016.

La gráfica 2 presentada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2016), muestra la tendencia de los casos de desnutrición reportados entre 2013-2015, según semana del año; y aunque entre años está disminuyendo, la mayor cantidad de casos en estos tres años, coincide con la escasez de alimentos (rectángulo rosa) que pudo haber sido provocada por heladas (rectángulo gris) y la presencia de lluvias (rectángulos celestes).

Estos y otros efectos del cambio climático en la salud humana son temas que deben ser abordados, prevenidos y atendidos por el sistema de salud y la población a nivel personal y local, lo cual será descrito en la segunda parte de este artículo.

Referencias bibliográficas

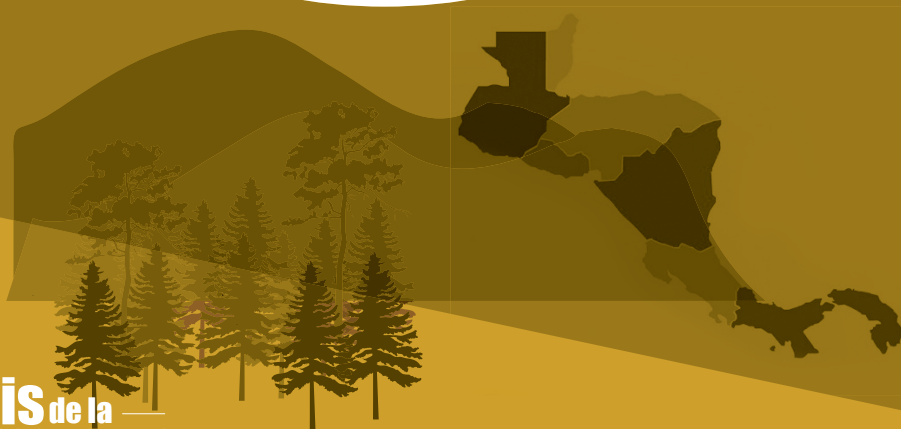
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2015) *Climate effects on health*. Recuperado de <http://www.cdc.gov/climateandhealth/effects/>
- De León, H. y Monterroso, D. (2016). *“Consideraciones sobre condiciones físicas asociadas al deslizamiento en el sector El Cambray II, municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala”*. En Revista Científica CONRED. 1. Recuperado de <http://www.conred.gob.gt/www/documentos/cambray2/ConsideracionesCambray2.pdf>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2013) *Cambio climático 2013; bases físicas*. Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas frecuentes. Recuperado de https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SPM_brochure_es.pdf
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2015) *Segunda comunicación nacional sobre cambio climático Guatemala*. Guatemala: MARN.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2016). *Sala situacional desnutrición aguda, moderada y severa; en niños menores de 5 años a la semana epidemiológica 52-2015*. Guatemala: MSPAS. Recuperado de <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/index.php/dos/salas-situacionales/vigilancia-epidemiologica>
- Cojulún, R. (2013) *Comparación del Modelo INSIVUMEH contra el Modelo Wenzel para la elaboración de curvas IDF en los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Sololá y Retalhuleu*. (Trabajo de graduación pregrado). Facultad de Ingeniería, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. Recuperado de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/08/08_3584_C.pdf
- Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (s/f). *Estaciones meteorológicas en Guatemala*. Guatemala: INSIVUMEH. Recuperado de <http://www.insivumeh.gob.gt/meteorologia/boletin%20de%20estaciones%20meteorologicas.htm>
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2014) *Estado de ratificación*. Bonn: UNFCCC. Recuperado de http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/ratificacion/items/6202.php
- Vásquez, O. (2006) *Estudio del recurso hídrico de la finca Sabana Grande y determinación de la recarga hídrica vertical de la microcuenca del río Cantil*, aldea El Rodeo, Escuintla. (Trabajo de graduación pregrado). Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. Recuperado de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/01/01_2265.pdf

- Organización Mundial de la Salud (2015) *Cambio climático y salud*. Nota descriptiva No. 266. Ginebra: OMS. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/es/>
- Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, Organización Meteorológica Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2008) *Cambio climático y salud humana. Riesgos y respuestas*. Resumen actualizado 2008. Washington: OMS-OPS-OMM-PNUMA D.Cautor. Recuperado de <http://www1.paho.org/spanish/dd/pin/climatechangeSPANISH.pdf>
- Quintela, C. (2015) *“Al menos 500 mil personas en riesgo por derrumbes”*. En el Periódico, 10 de octubre de 2015. Recuperado de <http://elperiodico.com.gt/2015/10/04/pais/al-menos-500-mil-personas-en-riesgo-por-derrumbes/>
- Urizar, A. (2015) *“Finaliza la búsqueda de soterrados por el alud en el Cambray II”*. En el Periódico 14 de octubre de 2015. Recuperado de <http://elperiodico.com.gt/2015/10/14/pais/finaliza-la-busqueda-de-soterrados-por-el-alud-en-el-cambray-ii/>

5

La Región

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional





La apuesta de Centroamérica por la inversión extranjera directa



Mario Rodríguez Acosta y Rolando Lay

Resumen

Durante décadas Centroamérica ha hecho una apuesta a la atracción de inversión extranjera directa a fin de acelerar el crecimiento económico. Los gobiernos de la región, a veces compitiendo entre sí, ofrecen exenciones fiscales y maneras de abaratar la fuerza laboral, pero no está claro que esos esfuerzos alcancen sus objetivos. Aunque las inversiones son un componente (relevante en Nicaragua y no en Guatemala) del producto y las exportaciones, la correlación costo-beneficio nacional es negativa. No hay modificaciones sensibles en las tasas globales de empleo, subempleo, salarios y economía informal. Como en el siglo XIX las inversiones siguen operando como “economías de enclave” con bajos impulsos a la economía general. Es más, la débil institucionalidad de los gobiernos es sancionada con multas millonarias por no obligar a las empresas a cumplir los capítulos laborales de los tratados de libre comercio con Estados Unidos. A juzgar por el desempeño de una batería de indicadores de desarrollo de los últimos años, Centroamérica no hizo una buena apuesta.

Palabras clave

Inversión, crecimiento, empleo, desarrollo, competencia.

The commitment of Central America by foreign direct investment

Abstract

During decades Central America has made a bet to the attraction of foreign direct investment in order to accelerate economic growth. The governments of the region, sometimes competing among themselves, offer tax exemptions and ways to reduce the labor force, but it is not clear that these efforts to achieve their objectives. Though investments are a component (relevant in Nicaragua and not in Guatemala) of the product and exports, the correlation cost-benefit national is negative. There are no significant changes in the overall rates of employment, underemployment, wages and the informal economy. As in the nineteenth century investments continue to operate as "enclave economies" with low impulses to the economy in general. What is more, the weakness of governments is sanctioned with fines millions by not forcing companies to meet the chapters on labor of free trade agreements with the United States. Judging by the performance of a battery of indicators of development of recent years, Central America did a good bet.

Keywords

Investment, growth, employment, development, competition.

Introducción

Una forma de caracterizar la economía mundial hoy en día es a través de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Según datos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), para 2014 los montos de capital alcanzaron US\$ 1.6 billones y se estima que para los próximos años crezcan en el orden del 9% anual (UNCTAD, 2014).

Gran parte de esos capitales fueron atraídos a los países en desarrollo por las políticas de promoción de inversión, implementadas a raíz de los procesos de liberalización comercial. Los países receptores, especialmente los países pobres, han tratado de brindar mayores ventajas a los inversionistas a través de mejorar las infraestructuras de acceso, modernizar las telecomunicaciones, ampliar los mercados internos y consolidar una economía competitiva a través de políticas de estabilidad macroeconómica y ventajas fiscales.

Ese desplazamiento de recursos tiene como único objetivo elevar la renta de la inversión. Por tal motivo, se trata de aprovechar las ventajas estructurales de estos países, como la mano de obra barata, disposiciones legales favorables, exenciones tributarias, fácil acceso a recursos y materias primas, apoyo al proceso exportador, y regulaciones ambiental y laboral bastante laxas.

El entramado legal se convierte en un importante componente de la política de promoción de inversiones; su función principal

es dotar de instrumentos de protección al capital, ajustando la normativa local a las regulaciones internacionales, el traslado de las disputas arbitrales a instancias supra nacionales, donde el Estado pierde la potestad de propiciar política pública social frente a los “derechos” de los inversionistas. Esa normativa está reforzada en los capítulos relativos a inversiones que incluyen los tratados de libre comercio y los acuerdos bilaterales de inversión. Todos forman parte del llamado “clima de negocios favorable”.

Los países receptores pretenden que los capitales asentados en sus territorios generen puestos de trabajo, incorporen procesos tecnológicos y mejoren la organización y las prácticas de trabajo local, asumiendo que los encadenamientos productivos pueden generar sinergias en la economía. Pero los motivos que viabilizan la inversión no se convierten automáticamente en beneficios sociales, dado que tradicionalmente el capital busca reproducir su ciclo de ganancias al menor costo posible, reduciendo el “derrame” de beneficios para el resto de actores participantes del proceso productivo. Más bien genera externalidades, no todas positivas para las economías receptoras.

El gobierno, al renunciar a una política de desempeño a las inversiones, limita su capacidad para influir en los resultados y se ve contenido por un entramado jurídico que trasciende lo meramente local.

Planteamiento del problema

El papel que la inversión ha jugado en la generación de dinámicas productivas, se puede estudiar de distintas formas. Indagar sobre los impactos sociales nos lleva al análisis de los factores de producción involucrados. El logro de beneficios puede evaluarse también en las condiciones laborales generadas, el aporte de las inversiones en la producción agregada, el incremento de las exportaciones.

Debe revisarse, por otro lado, la política para atraer inversiones, debido a que los países adoptaron una visión neoclásica en la conducción de la política económica y en la implementación de la apertura comercial. Asumieron que en el corto plazo la IED puede generar mejoras en la economía local, constituyéndose en un factor que contribuye al crecimiento económico. Este enfoque se basa en el impulso del

sector externo y el esfuerzo por mejorar las ventajas otorgadas al capital para encontrar adecuados niveles de competitividad.

Sobre esa base, los gobiernos han pretendido mejorar el rendimiento de las exportaciones y mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos, al mismo tiempo que propician empleos formales e incorporan procesos tecnológicos, todo lo cual ayuda al crecimiento económico. Se señala que esos flujos de capital fomentan el crecimiento económico, principalmente en países pobres que no tienen capacidad de ahorro interno, lo cual argumenta así la OCDE: “*las inversiones forman parte de sistemas económicos internacionales abiertos y eficaces, siendo un catalizador importante del desarrollo*” (OCDE, 2002).

Aun cuando no hay evidencia para afirmar que la IED es un factor de crecimiento económico y menos un *catalizador del desarrollo*, el argumento se ha utilizado para brindar ventajas diversas a los inversionistas.

Analizar el comportamiento regional de las variables nos permitirá conocer si esas políticas tienen sustento. Para eso debe estudiarse la convergencia de esos procesos en la generación y calidad de empleo, las modalidades de trabajo que se implantan y la adopción de tecnologías que traen dichas inversiones. Responder si existe o no relación entre las variables inversión, crecimiento del producto y exportaciones es uno de los objetivos de este artículo.

Siguiendo la lógica de la teoría del comercio internacional, un país se beneficia del intercambio comercial siempre y cuando los precios relativos de los bienes que se intercambian son diferentes, dada la dotación de los factores de producción que se utilizan con mayor intensidad en el proceso productivo. Los países con necesidades de inversión promueven el factor trabajo como una ventaja competitiva para atraer capital, y los inversionistas se aprovechan de las condiciones laborales y de baja protección social, comparadas con las normas de los países centrales.

En un primer momento la inversión se instaló en Centroamérica para utilizar con mayor intensidad

el factor trabajo y los recursos naturales, provocando una transferencia neta de recursos, por las utilidades en la explotación de dichos factores. Luego, algunos flujos de capital llegaron a la región aprovechando el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En cualquiera de los dos casos, un incremento en la dotación de capital, sea por ayuda externa, deuda o inversión directa, tendría un impacto leve en la economía general de los países receptores, dado que la proporción del capital que se emplea en actividades productivas no impacta en el conjunto de la economía, debido, entre otros factores, a que las inversiones se convierten en economías de enclave, sin encadenamientos productivos internos y con ventajas fiscales que constriñen la redistribución a través de inversión pública.

El incremento en la dotación del factor trabajo y el uso de los recursos naturales como materia prima, implicaría un aumento en la productividad del trabajo, generando una transferencia neta de recursos y factores al país de origen del capital. Esto se debe a la función inversa de la elasticidad por sustitución entre el capital y el trabajo.

Por eso, la apertura comercial y los acuerdos comerciales rompen el esquema de protección a los factores de producción y provocan disparidad en la repartición de beneficios. Otra cosa sucedería si las fórmulas de integración económica se asumieran como mecanismos complementarios para las economías involucradas, pero no es el caso.

Los impactos en el factor trabajo se visualizan mejor sobre la distribución de los ingresos, dado que cualquier señal que implique una modificación del factor trabajo, tendrá repercusión en los niveles de ingreso de la población.

La cuestión pasa por una mejor distribución de los ingresos, con incentivos a la sostenibilidad de la inversión, que permita incrementar el producto, confiando en una estrategia de focalización del gasto público para reducir desigualdades sociales, para que las inversiones no se conviertan en oasis de prosperidad, en medio de mares de desgracia social.

Pero la experiencia documentada indica que la IED, bajo modelos neoclásicos, solo tiene efectos económicos en el corto plazo, y el crecimiento del producto se ha convertido caso en una obsesión de política pública en los últimos

años. En el largo plazo el producto solo puede ser afectado por un cambio sustancial en los factores de la producción: fuerza de trabajo y avances tecnológicos y/u organización empresarial (Villena y Asoleaga, 2010).

Los trabajos creados por los flujos de capital, al inicio tendrán un rendimiento constante en función de la producción. Dicho rendimiento se extiende por los procesos de capacitación-formación que generan una recomposición de la fuerza de trabajo, que se le ha llamado capital humano, que no es más que el conocimiento generado por la experiencia, provocando una externalidad positiva, tanto para la empresa como para el país, y en el supuesto teórico en que se analiza esta situación, también puede generar un beneficio indirecto para el trabajador.

Así, se puede medir la contribución de la IED a la economía vinculándola con el crecimiento económico en el corto plazo, a través de la formación bruta de capital fijo, el incremento de la productividad de los factores de producción y la creación de empleos. Si las empresas deslocalizadas hacen sus inversiones para aprovechar las ventajas de acceso a mercados

externos, se debe considerar como resultado concreto del impacto de la apertura comercial y el flujo de productos que genera, un crecimiento sostenido de las exportaciones y su influencia en la generación del PIB, que en los últimos años no ha ocurrido.

A dichos beneficios se les puede agregar otras externalidades positivas, a nivel de lo público, como el flujo de recursos que puede aprovecharse para financiar déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos. A nivel individual puede provocar un incremento en el stock de capital humano y a nivel social mejora la dirección gerencial de las empresas.

Si esto se logra, se alcanza uno de los objetivos del modelo de liberalización comercial, que es elevar los niveles de productividad en determinada industria o sector. Un incremento en la escala adecuada puede generar el llamado “upgrading”, que es la generalización de los estándares productivos a todo el sector.

Análisis del comportamiento de la IED

En los últimos 50 años los países centroamericanos han transitado por diversas vías para atraer

flujos de inversión. Ha sido una competencia para ver quién capta más capital, a veces con una política pública concreta; otras veces, a través de un esquema global de inserción de la economía dependiente a los círculos del capitalismo más desarrollado, sin que ello haya significado un cambio sustancial en los mecanismos de acumulación local.

La inversión ha llegado a la región motivada por diversos factores, ya sea como parte de la cooperación al desarrollo, como deuda o como inversión directa. De esa forma la región ha competido entre sí. Gert Rosenthal (2010) menciona tres fases históricas que identifican los objetivos buscados por los inversionistas. En la primera fase, la inversión centró su atención en los “enclaves” productivos con monocultivos. El banano es el ejemplo típico, aunque ahora la palma africana y la caña de azúcar siguen en ese esquema de enclave.

La creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) privilegió la industrialización, basada en la sustitución o desplazamiento de importaciones, que generó una industria liviana alentada por un mercado regional cautivo dominado por empresas transnacionales en las ramas alimenticia, farmacéutica,

metal-mecánica y textil, principalmente. Esa política se basaba en la protección efectiva a través de altos aranceles de importación, que se complementó con un régimen de incentivos fiscales extendido por décadas hasta que el proceso de integración fue inviable a inicios de la década de 1980.

Cuando dicha política fue insuficiente y la crisis afectó la estructura económica de todos los países, los gobiernos recurrieron al endeudamiento externo para financiar las necesidades de desarrollo, y especialmente grandes obras públicas. Eso precipitó la siguiente fase: la apertura comercial. Tras la crisis la inversión extranjera directa regresó a Centroamérica por dos motivos: la viabilidad de los procesos de paz y la apertura comercial instaurada en paralelo con la pacificación regional. Ambos aspectos son fundamentales para comprender la trayectoria que siguió la IED.

El modelo de sustitución de importaciones fue desmontado a

través de políticas de liberalización comercial y la privatización de importantes activos estatales. La lógica de los inversionistas se modificó. En el período anterior, tenían un mercado cautivo pero reducido a Centroamérica. Con la apertura comercial y posteriormente con la firma de los TLC, se tuvo acceso a nuevos mercados, especialmente a Estados Unidos y la Unión Europea.

La apertura comercial produjo un incremento de los flujos de IED en la región. Fueron las grandes empresas transnacionales las que establecieron los mecanismos para insertarse localmente y beneficiarse de los procesos de globalización en marcha. Los países en desarrollo, para incorporarse a la economía global, adoptaron mecanismos especiales para captar mayores flujos de inversión. Mecanismos especiales son, por ejemplo: i) subsidios, vía incentivos financieros o exenciones fiscales; ii) marcos regulatorios de protección; iii) fortalecimiento de la regulación de derechos de propiedad intelectual; iv) reactivación de procesos de integración regional; v) infraestructura para facilitar exportaciones y, vi) políticas de fomento e incentivos para la exportación en zonas exclusivas o zonas francas.

Todas esas políticas provocaron la llegada de capitales estadounidenses, especialmente en la industria de la maquila, que permitió establecer un nexo con el mercado de Estados Unidos, el cual posteriormente se consolidó con la suscripción del TLC. El desarrollo de la maquila textil se dio con mayor intensidad en Guatemala, Honduras y El Salvador. Empresas estadounidenses como Sara Lee, Hanes, Fruit of the Loom, Lovable, entre otras, establecieron contratos con empresas locales para abastecerse en la región. Paralelamente creció la presencia de empresas de Corea del Sur y Taiwán, que también formaron parte de la expansión de la maquila textil en la región.

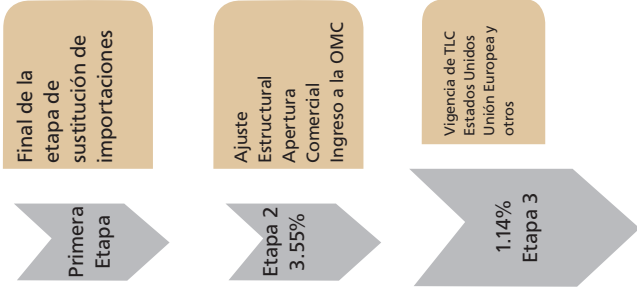
Durante esa fase, los flujos de IED se enfocaron en adquirir empresas locales líderes. Firms europeas como la alemana Bayer, la sueca Electrolux AB, la inglesa Unilever, se establecieron en la región adquiriendo empresas locales. La estrategia de los grupos empresariales locales fue crear alianzas estratégicas para preservar su participación en el mercado interno y mejorar su inserción en la economía global.

Antes de competir con las transnacionales, prefirieron compartir. Las marcas locales, los establecimientos líderes y los procesos de distribución fueron compartidos. Cementos Progreso, la única cementera de Guatemala pasó a formar parte del consorcio suizo Holcim; el grupo Pellas, de Nicaragua, adquirió el BAC, un banco que posteriormente pasó a formar parte de General Electric Consumer, y después fue vendido a capital colombiano. Así, se pueden reseñar importantes cambios en la gestión y dirección de empresas locales. En el cuadro 1 se resumen los flujos de IED a la región durante los últimos 28 años, en los que se desplegaron las fases mencionadas.

Cuadro 1

Centroamérica: flujos de IED
Años 1986-2015. En miles de US\$

Años	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Guatemala	6,880	15,020	32,990	7,620	4,770	9,070	9,410	14,250	6,520	7,520
El Salvador	2,413	1,832	1,696	1,436	189	2,518	1,530	1,643	218	3,803
Honduras	3,000	3,865	4,830	5,100	4,350	5,210	4,760	2,670	3,480	5,000
Nicaragua	60	241	90	28	670	4,200	1,500	3,880	4,670	8,890
Costa Rica	6,100	8,030	12,220	10,130	16,250	17,840	22,600	24,670	29,760	33,690
Pormedio	4,088	6,195	10,763	5,261	5,644	8,166	8,358	9,821	9,328	12,180
Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guatemala	7,690	8,440	67,280	15,460	22,990	45,552	11,061	13,100	29,600	54,000
El Salvador	479	5,904	110,371	21,580	17,340	27,890	47,000	14,120	36,327	51,114
Honduras	9,090	12,150	9,900	23,730	38,165	30,424	27,516	40,277	54,686	60,105
Nicaragua	12,000	20,340	21,820	33,730	26,650	15,020	20,390	20,130	25,000	24,110
Costa Rica	42,695	40,817	61,308	61,946	40,856	46,037	65,935	57,506	79,383	86,104
Pormedio	14,790	17,930	54,535	31,689	29,600	33,385	34,781	29,427	45,400	55,488
Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Guatemala	63,530	85,920	75,110	69,645	84,559	113,865	126,363	135,314	120,467	
El Salvador	24,113	155,051	90,305	36,873	113	12,250	44,770	24,234	47,480	
Honduras	71,759	96,692	120,079	49,449	48,483	104,257	106,755	106,902	107,253	
Nicaragua	28,680	38,170	62,730	43,390	48,990	93,630	76,765	81,550	84,000	
Costa Rica	146,908	189,609	207,823	102,244	185,066	214,161	269,216	328,449	234,525	
Pormedio	66,998	113,088	111,209	60,320	73,442	107,653	124,774	135,290	118,745	0



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

El crecimiento mayor de la IED se registra durante la apertura comercial, cuando se inician los programas de ajuste estructural y la liberalización económica. Las prioridades de los países cambiaron por la crisis de la deuda y la inestabilidad económica. Eso permitió desmontar el modelo anterior y se le dio prioridad a la liberalización financiera y del comercio para aprovechar los posibles beneficios de los flujos comerciales y de capital, que se reflejan en el cuadro 1. De 1996 a 2005 registró un incremento promedio del 3.55% de ingreso de IED, respecto de la etapa anterior.

Fue esa etapa cuando las economías centroamericanas se insertaron en el proceso global. El surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) los ubica dentro del grupo de países fundadores. Todo ello se llevó a cabo gracias a la presión ejercida a través de las directivas del Consenso de Washington, que en definitiva orientó y condujo la instauración de las políticas neoliberales, las cuales abrirían las puertas a los tratados de libre comercio.

Durante esos años, los países de la región vendieron sus activos estatales, unos más que otros, y por eso el incremento de los flujos de IED del 3.55% se explica principalmente por la privatización de importantes empresas estatales. En Guatemala, por ejemplo, Guatel; en Costa Rica se instaló de la planta de micro procesadores Intel y en El Salvador se inició la construcción de infraestructura portuaria. Una vez suscrito el TLC con Estados Unidos, los flujos de IED se incrementaron, sobre la base de la ampliación de inversionistas. Sin embargo, entre 2008 y 2009 se registran las mayores caídas en la entrada de capitales. La crisis económica en Estados Unidos impactó en la región y explica esa contracción.

Una síntesis de las tres etapas se presenta el cuadro 2, donde se analizan las variables que afectaron las políticas y los factores determinantes. Al comparar los resultados, podemos obtener importantes conclusiones para evaluar el desempeño de la IED en la economía de la región.

Cuadro 2:
Variables y factores influyentes en la llegada de IED a Centroamérica

Variable	Etapa	Factor determinante
Tamaño del mercado	Sustitución de importaciones	Mercado protegido, economía de escala.
	Apertura comercial	No importa el tamaño del mercado local. Con la inserción global se amplía la posibilidad de exportación e importación de mercancías y servicios.
	Acuerdos de libre comercio	Acceso preferencia a mercados más grandes (EEUU, UE), intercambio comercial regulado, preferencias arancelarias.
Riesgo país	Sustitución de importaciones	Riesgo político
	Apertura comercial	Certeza jurídica, reducción riesgo político
	Acuerdos de libre comercio	Protección al capital, acceso a demanda contra el estado, mayor protección.
Estabilidad macro-económica	Sustitución de importaciones	Riesgos cambiarios. Restricciones de repatriación de capitales
	Apertura comercial	Riesgos cambiarios, tasas de interés y riesgo país.
	Acuerdo de libre comercio	Índice de competitividad, riesgo país, régimen impositivo
Ventajas competitivas	Sustitución de importaciones	Mano de obra barata
	Apertura comercial	Disponibilidad de acceso a recursos naturales, materia prima y mano de obra disponibles.
	Acuerdo de libre comercio	Cercanía a mercados, infraestructura de transporte y comunicaciones, mano de obra semi-calificada, acceso a recursos naturales y reducción de costos de fabricación y transacción.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de Novoviejo (2005).

Como se ve, los factores influyentes no radican únicamente en el tamaño del mercado, tampoco en las ventajas que se otorgan, más bien se relacionan con los niveles de estabilidad y desarrollo institucional en cada país. Un factor fuertemente vinculado con la captación y evolución de la inversión es la apertura comercial y la expansión de sus horizontes con una política que garantice esa situación.

La relación entre el crecimiento económico y los flujos de IED

La IED es considerada por la UNCTAD (2006) como una fuente de financiación externa. Los flujos de capital en la región, han sido una fuente importante para reactivar la economía y generar procesos de crecimiento. En el gráfico 1 se resume el comportamiento histórico de los flujos de capital en cada país de la región.

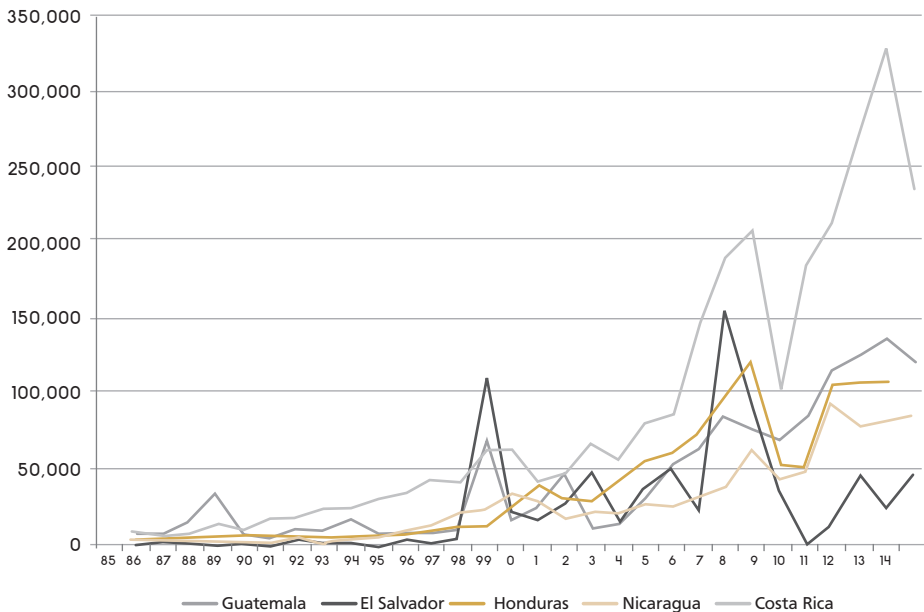
Los datos muestran un comportamiento de crecimiento, pero en distintas fases e intensidades. De 1985 hasta el

2000 los flujos de capital eran relativamente bajos. Costa Rica era el único país que mostraba un comportamiento de crecimiento sostenido, muy por encima del resto de los países de la región. Nicaragua fue el que menos captación de inversión tuvo en los primeros años de la serie; El Salvador como Guatemala muestran similar comportamiento. En los tres casos se puede explicar por la situación política interna en esos años.

Eso cambia entre 2000 y 2005, justo cuando se consolidan los programas de ajuste estructural en la región y se inician los procesos de apertura comercial. Centroamérica estaba en la fase segura de pacificación y los programas de ajuste estructural daban otro rumbo a las economías; la apertura comercial era la opción asumida por todos los gobiernos, que desincorporaban importantes bienes públicos. Eso explica los picos en ciertos países y el crecimiento de los flujos de capital en esos años. Otro factor relacionado fue el crecimiento de la economía de esos años, que se ilustra en el gráfico 2.

Las fluctuaciones en el crecimiento de la economía son explicadas por diversos factores, especialmente la tasa de crecimiento negativa de Nicaragua en los primeros años de la muestra, tomando en cuenta los conflictos regionales. Caso similar se observa con los datos de El Salvador y Guatemala. Posteriormente se observa la caída de la tasa de crecimiento de todos los países en 2009, año del estallido de la crisis económica mundial. Por otro lado se observa un relativo período de estabilidad en el crecimiento, que abarca de 1999 a 2009, cuando se implementan los programas de apertura comercial y se expanden las inversiones en la región.

Gráfico 1:
 Centroamérica: comportamiento
 de la IED por país, 1985-2014
 (En miles de US\$)



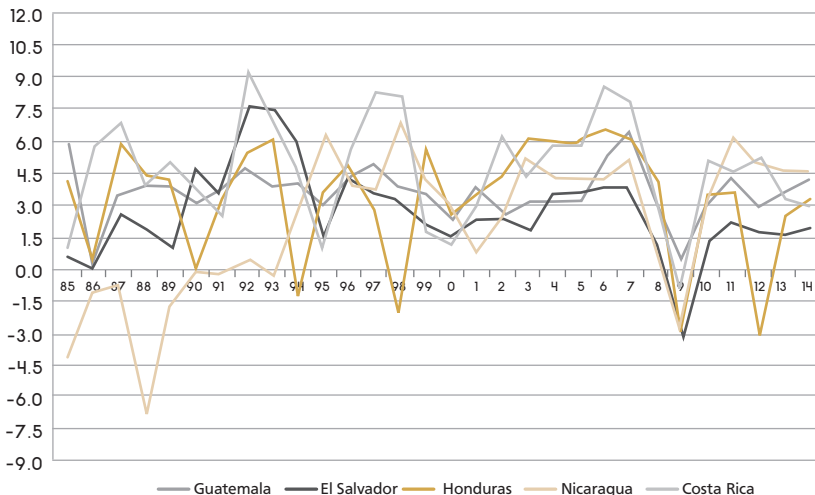
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Para analizar el grado de influencia que existe entre ambas variables (crecimiento e inversión) hacemos un corte vertical en dos periodos concretos, entre los años comprendidos de 1999 a 2009, y notamos (gráfico 3) que las tasas de crecimiento no se explican por el incremento de los flujos de capital. En la primera etapa, todos los países registran bajos volúmenes de IED y, con excepción de Nicaragua, mantienen tasas positivas de crecimiento, incluyendo El Salvador (7%) y Costa Rica (9%). En la segunda etapa todos los países muestran

un comportamiento estable en ese rubro, con tasas positivas. En esos años, 2000 a 2009, los flujos de inversión están en alza, pero se mantienen en los mismos niveles del período anterior, sólo alcanzan incrementos significativos a partir de 2007. En la tercera fase del gráfico, las tasas de crecimiento siguen siendo positivas, pero su comportamiento es más modesto. Los flujos de inversión se incrementan, pero se desploman para El Salvador, que tiene un flujo cercano a cero de IED, sin que eso dañe la tasa de crecimiento.

Gráfico 2:

Centroamérica: Tasas de crecimiento de la economía, 1985-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Una explicación válida es que en algunos períodos la IED ha desplazado al capital local, que se refugia en actividades menos competitivas. En otros períodos, los flujos de capital externo se han reducido y el Estado ha generado una política fiscal expansiva, con pocos resultados. En ese transitar se ha llegado a una fusión entre el capital externo y el local. Una alianza que se debe analizar en el marco del proceso de liberalización comercial y que permite explicar el comportamiento de ambas variables.

Qué muestra la evidencia empírica

La hipótesis es que cuando el país exporta un bien, generado sobre la base de la política de apertura comercial con todas las ventajas adquiridas dentro del régimen de promoción de exportaciones y el libre comercio, se genera una transferencia neta de recursos, en este caso una renta para el capital, pues se afecta directamente al factor trabajo, que se utiliza con mayor abundancia en el esquema generado por este modelo. Una diferencia en la dotación de los factores de producción, puede implicar una diferencia en cuanto a la frontera de posibilidades de producción y repercutir negativamente para el país que

utiliza con mayor intensidad su principal factor de producción al generar una transferencia neta al otro país, que puede no compensar los supuestos resultados positivos que se obtienen dentro de ese esquema.

Lo que se quiere saber es si la producción o el ingreso nacional se ven afectados por las inversiones y las exportaciones generadas por dicha inversión. En otras palabras, si la producción es el resultado de una función de producción económica que es similar a la función individual de un agente económico. Sin considerar los problemas de agregación, podemos explicar dicha función de producción agregada resumiendo su dependencia a los siguientes factores: i) capital; ii) trabajo; iii) exportaciones; iv) cambio tecnológico, y se expresa así:

$$Y = f(K, L, X, T)$$

Con esa función de producción se pretende demostrar si la inversión y las exportaciones afectan, o explican directamente, el crecimiento económico. El capital (K) está compuesto por el stock acumulado de bienes productivos, los cuales pueden medirse a partir de la Formación Neta de Capital Fijo (FNKF). En teoría, si se incrementa el capital

fijo o se incrementa la inversión productiva, se provocará un incremento en los niveles de producción. La Productividad Marginal del Capital (PMgK) puede ser positiva y se parte del supuesto de que es decreciente, dadas las características de la función de producción.

En la medida en que se aumente el capital, se debe incrementar el producto y de acuerdo con la función de producción, su incremento puede ser creciente, constante o decreciente. En todos los casos la función de Coob-Douglas homogénea de grado cero cumple con esos requerimientos. Entonces, la función puede ser expresada como:

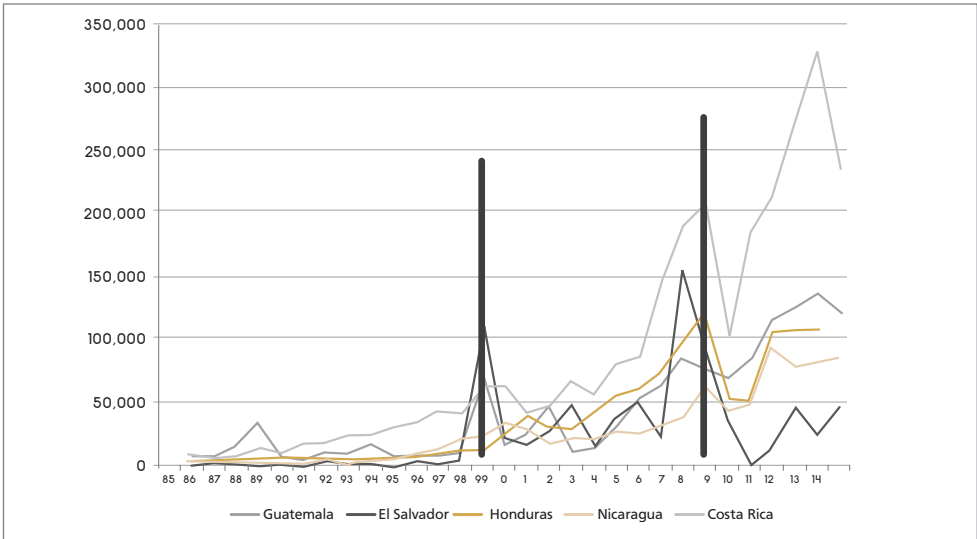
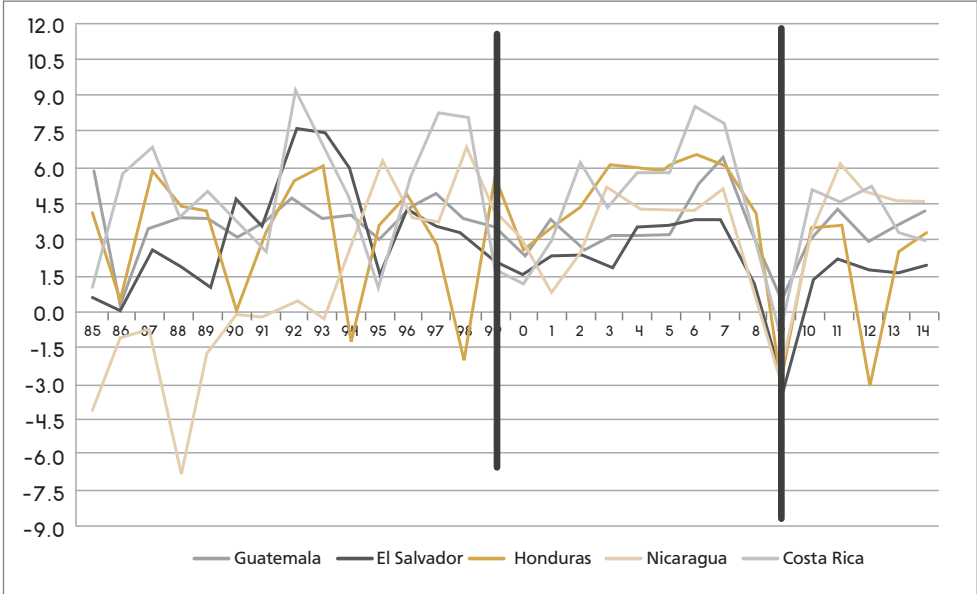
$$Y_i = a_i K_i^{\alpha} X_i^{\beta} (1 + \lambda)^{\gamma} e^{\delta t}$$

En dónde Y es la tasa de crecimiento del PIB en términos reales, X será la proporción al PIB que explica su crecimiento

e i la variable determinada que afecta de manera exógena el comportamiento del producto, influencia por el número de años representada por $t = 0, 1, 2, \dots$. Teóricamente, para que exista un incremento del producto debe acontecer cualquiera de las tres situaciones siguientes: incremento de la dotación de capital ($D+I$); incremento en la dotación de Trabajo ($D+T$) y un incremento en las exportaciones ($D+X$).

Para observar este comportamiento se realizó una estimación, intentando conocer si el crecimiento del Producto se explica a partir de una variación de las inversiones o de las exportaciones, para analizar el impacto de la política de promoción de la IED y el modelo basado en la promoción de las exportaciones. La serie de tiempo va de 1985 a 2014, con los datos se obtuvo las regresiones simples del cuadro 3.

Gráfico 3:
 Centroamérica: Comparativo de tasas de crecimiento y niveles de IED
 Años 1985-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial.

Cuadro 3:
Centroamérica: Relación entre variables PIB/IED/Exportaciones.

País	PIB/IED	PIB/Exportaciones	PIB/IED/Exportaciones
Guatemala	0.278743	0.404491	0.478070
El Salvador	0.328628	0.453123	0.622506
Honduras	0.360469	0.269039	0.539758
Nicaragua	0.594839	0.176714	0.631640
Costa Rica	0.298014	0.461469	0.623724

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran que la influencia de la inversión extranjera directa en el crecimiento económico, aun cuando es positiva, no es significativa en la mayoría de países de la región. Solo Nicaragua explica con un 59% el crecimiento del PIB con respecto a los flujos de IED y también tiene significancia cuando se relacionan con el nivel de exportaciones. Guatemala tiene el indicador más bajo de relación entre IED y PIB y con el resto de variables.

En términos generales se puede aceptar que, en el corto plazo, los efectos pueden ser positivos en el incremento del PIB, pero en el mediano plazo puede tener efectos adversos. Dadas las limitaciones del modelo de predicción aquí expuesto, es aventurado afirmar que una correlación más

fuerte puede darse si mejora el desarrollo del “capital humano”, pues no se tomó en cuenta esa variable. Los resultados muestran, además, que una variación de las exportaciones es poco significativa en el crecimiento del PIB. Esta variable es menos relevante que la IED para explicar su contribución en el crecimiento del producto, lo cual pone en duda el modelo de promoción de exportaciones impulsado como variable fundamental desde la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1982) y luego por el Consenso de Washington.

Ahora la pregunta es si los impactos sociales generados por dicha política compensan la leve relevancia que tienen ambas variables en su contribución al crecimiento económico. Sobre todo, dadas las ventajas que los

gobiernos han otorgado a los capitales para producir y exportar. ¿Vale la pena el esfuerzo?, tomando en cuenta que los beneficios no se traducen en mejores condiciones de vida para las poblaciones. Y que sin las facilidades, subsidios ni protección esas inversiones resultan no siendo competitivas bajo los estándares mundiales.

Factor trabajo en el esquema del libre comercio

Se ha sostenido que el factor trabajo es fundamental en el esquema de promoción de inversiones, dado que la premisa es considerar a la IED como un factor de desarrollo. Esa premisa condiciona la relación capital-trabajo, pues se modifican las políticas salariales y genera flexibilidad laboral, que no es otra cosa que evadir las responsabilidades normativas de protección del trabajador. Es más, la principal estrategia competitiva de la IED en Centroamérica se basa en exoneración de impuestos y la promoción de una política de salarios precarios, que no sólo implica una remuneración insuficiente para atender las necesidades mínimas vitales, sino incluye mecanismos de coerción y represión que contraria la legislación laboral en estos países.

Entre otros factores, las IED están atraídas por los bajos salarios, por lo que van a propiciar una política de contención salarial para no perder esa ventaja. Para rentabilizar la inversión las empresas propician deliberadamente la reducción de los costos laborales y de la plantilla de trabajadores, para lo cual requieren el apoyo gubernamental.

Siguiendo con el esquema teórico explicado, en el modelo de la ventaja comparativa el origen del comercio es la diferencia en la dotación relativa de factores de producción, en este caso el trabajo y el capital. Las variaciones en la renta del capital se provocan por diferentes dotaciones del factor trabajo. Así, el volumen de oferta de trabajo, su calidad y duración dependen de las expectativas de rendimiento de la empresa. En otras palabras, las empresas para aprovechar al máximo la ventaja de los salarios precarios, utilizan diversos mecanismos para rentabilizar su inversión, pues modificar las normas implicaría mayores recursos y tiempo. En los vacíos legales se incorporan nuevas formas de organizar el trabajo. Por ejemplo, la flexibilidad laboral, la movilidad operativa,

los trabajadores “free lance” (autónomos), el tele trabajo, la multiplicidad de tareas y la polyvalencia del emprendedor, por mencionar alguno de los nuevos términos utilizados.

Estos nuevos términos tienen la función específica de ampliar la gestión y explotación del recurso humano, es decir, reducir los obstáculos de la legislación. Al vulnerar los requisitos de desempeño laboral, la compensación salarial pasa a segundo plano frente a los rendimientos que se obtienen del factor trabajo. La reducción del salario real se convierte en una constante, mediante la ampliación de la jornada laboral, el incremento de las metas de producción, el trabajo a destajo o bien por medio de bonos que “premián” el rendimiento promedio superior, según los parámetros establecidos por la propia empresa.

Otro mecanismo para mejorar el rendimiento laboral es la creación del “capital humano de la empresa”, que no tiene las características de los procesos de inducción de nuevos empleados. Básicamente se trata de automatizar las actividades laborales de forma que puedan ser desempeñadas

por todos los trabajadores con el mejor rendimiento posible, incorporándolos como parte de la línea de producción.

El régimen de beneficios y las jornadas de trabajo son mecanismos también utilizados para mejorar la “competitividad”. Al final las relaciones obrero – patronal se establecen por medio del salario; las prestaciones, beneficios, bonos y otras formas de pago, surgen precisamente para romper la vinculación salarial y establecer nuevos códigos de relacionamiento, que condicionan la productividad del trabajador, haciendo del salario una vinculación meramente formal. Es una forma de coacción para mejorar el rendimiento laboral, pero que se propone como ingreso extra del sueldo establecido legalmente.

La institucionalidad creada para darle viabilidad a las relaciones de intercambio comercial y evitar discriminación de los derechos laborales adquiridos, forma parte de los nuevos esquemas de la adopción y cumplimiento de esos estándares laborales que implanta el modelo a través de los acuerdos comerciales. El objetivo final es incrementar la participación del capital en el reparto de los beneficios que genera la inversión,

al mismo tiempo que comienza a decrecer el factor trabajo en la repartición de dichas utilidades. La brecha entre productividad y retribución se ensancha. Las estadísticas oficiales (véanse los estudios de la Cepal) muestran un retroceso en el salario real promedio, mientras se registran utilidades mayores para las empresas.

La expansión y profundización del modelo precariza la fuerza laboral. El tipo de IED promovidas incrementa la concentración del ingreso, eleva la vulnerabilidad social y reduce los niveles de vida de los trabajadores, sin impactar en las tasas de desempleo, sub empleo y trabajo informal. Por otro lado, el poder de negociación colectiva prácticamente desapareció. Los datos institucionales muestran que las reclamaciones por incumplimiento de la legislación laboral no tienen una resolución efectiva a favor del trabajador, que al final actúa por su cuenta sin respaldo de organización sindical porque, en muchos casos, no existe o existen solo formalmente, como ocurre en Honduras.

El vacío de las organizaciones laborales se colma por entidades gubernamentales que actúan a través de paneles de arbitraje,

amparados en la normativa de los TLC. El caso más reciente fue la demanda interpuesta por la central sindical de Estados Unidos AFL-CIO en contra de Guatemala por incumplir las leyes laborales amparadas por el Cafta. La demanda incluye a 16 empresas entre las que se encuentran algunas textiles y agroindustriales que presuntamente violaron derechos de los trabajadores. El arbitraje internacional se utiliza en casos en que las empresas involucradas reciben beneficios de ingreso a mercados en los acuerdos de comerciales. Las multas o penalidades no recaen sobre las empresas, sino sobre los gobiernos que no impiden la violación.

Según se lee en la demanda interpuesta por AFL-CIO:

Las empresas no son marginales sino que juegan un papel fundamental en el comercio que se da desde 2005 dentro del tratado comercial. Solamente en 2012 el 20% del comercio guatemalteco se realizó en el puerto Quetzal, donde están ubicadas las tres navales que aparecen en la demanda. En textiles es lo mismo: entre 2007 y 2013 el 94% de las exportaciones de ropa de Guatemala fue hacia Estados

Unidos. Varias de las maquilas distribuyen a tiendas de consumo general como JC Penney, Kohl y Wall Mart.

Un trato regulatorio especial para empresas extranjeras desvirtúa los objetivos de las políticas de promoción de IED que los países centroamericanos han impulsado. Las empresas han organizado la relación laboral de tal manera que garantizan el retorno del capital violando normas laborales y violando derechos humanos fundamentales, como la libre sindicalización. A contracorriente de los capítulos laborales del TLC, los gobiernos siguen promoviendo la flexibilización laboral para atraer más inversiones. Es el caso persistente de la norma de salarios diferenciados en Guatemala, que se replica en el resto de la región con otros nombres pero los mismos propósitos: evitar el pago del salario mínimo establecido, dada la relativa contracción de la demanda del mercado de Estados Unidos y la reducción de beneficios de las zonas francas.

Indicadores del nivel de desarrollo

De acuerdo con los datos de la División de Población de la Naciones Unidas, Centroamérica ocupa el 2.7% de la superficie de América Latina, pero su densidad de población es de las más altas con 84.4 hab/km², muy por encima del 31.5 hab/km² de media latinoamericana. El Salvador, que solo representa el 4% del territorio centroamericano, tiene una densidad de población de 298.4 hab/km².

La pirámide demográfica de Guatemala y Honduras está compuesta principalmente por jóvenes y sus tasas de fecundidad son las más altas, alcanzando entre 2.8 y 2.9 hijos por mujer, por eso su índice de envejecimiento es aún incipiente. En el medio se ubican El Salvador y Nicaragua con una tasa de fecundidad del 2.3 hijos por madre, y por último Costa Rica, cuyo principal problema demográfico es el envejecimiento moderadamente avanzado de su población, registrando una tasa de fecundidad del 1.9 hijos por madre. Las estimaciones de población para 2015, se observan en el cuadro 4.

Cuadro 4:
Centroamérica: Estimaciones de población, 2015

País	Año	%
Costa Rica	4 808	11.60%
Nicaragua	6 082	14.68%
Honduras	8 075	19.49%
El Salvador	6 127	14.79%
Guatemala	16 343	39.44%
Total	41 435	100.00%

Fuente. Naciones Unidas, World Population Prospects, 2015.

Guatemala es el país con la mayor población de la región y el país que tiene con Honduras, los indicadores de desigualdad social más altos. Según estimaciones de la FAO (2013), en promedio la región muestra cifras del 33% de pobreza. Honduras, Nicaragua y Guatemala concentran los mayores índices de pobreza extrema, al tiempo que tienen los porcentajes más elevados de población rural. En la clasificación del índice de desarrollo humano, Costa Rica se ubica en el primer puesto, dado su elevado nivel de inversión educativa e ingreso per cápita. El resto de países se sitúa en el mismo nivel de desarrollo. El cuadro 5 muestra los contraste entre los países, sobre los principales indicadores económicos y sociales de la región.

Cuadro 5:
Centroamérica: principales indicadores
económicos y sociales, 2014

Indicadores	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
PIB en US \$	37,282	44,183	18,933	14,582	8,882
PIB per cápita US\$	7,522	2,786	2,966	1,776	1,440
Deuda como % del PIB	39.71	24.28	56.83	42.28	29.47
Gasto Educativo Per cápita US \$	522	75	91	101	57
Rating Moodys	Ba1	Ba1	Ba3 estable	B3	B2
Rating S&P	BB	BB	+ b	B+	sin datos
Ranking de competitividad	52	78	95	88	108
Ranking de corrupción	54	115	80	126	133
Doing Business	58	81	83	110	125
Brecha de género	48	89	84	73	6
Balanza comercial como % del PIB	-11.98	-12.68	-20.83	-17.24	-16.55
Ranking capital humano	53	86	70	96	90
Ranking capital humano (15- 25 años)	51	59	55	86	69
Salario mínimo interprofesional US\$	414	312	198	295	125
Índice de Desarrollo Humano (2013)	0.763	0.628	0.662	0.617	0.614

Fuente: Banco Mundial.

El nivel de desarrollo de Costa Rica es superior, en muchos renglones, al resto de países de la región. Tiene el más alto de ingreso per cápita, los salarios mínimos más elevados y el mejor ranking de competitividad. Tres aspectos que contradicen la política de contención salarial y la poca inversión en capital humano del resto de los países, para atraer inversión. La ventaja competitiva en el caso de Costa Rica se manifiesta por el mejor nivel de vida de sus habitantes.

Más educación y salud, y mejores salarios, lo que significa que las inversiones no necesariamente buscan mano de obra barata a la hora de determinar en qué país se localizan. El ranking de capital humano tiene que ver con la ventaja competitiva de los países para atraer inversiones que mejoren el impacto social en la economía local. Eso se ve reflejado en los indicadores del Doing Business y del ranking de competitividad.

Uno de los principales déficit en materia de política económica de la región es la falta de programas que permitan el desarrollo del capital humano y la generación de empleo, aspecto importante para despertar sinergia entre el crecimiento económico y la mejora de los puestos de trabajo con calidad. Sobre la formación de capital humano, contrasta el gasto per cápita de Guatemala en educación, que es el más bajo, y la brecha de género en Nicaragua. Otra dato importante se refiere a los niveles de corrupción. Una situación generalizada en todos los países que afecta en materia de institucionalidad económica y productiva.

Reflexiones críticas preliminares

Las reflexiones no se presentan a manera de conclusión; son críticas fundamentadas en los resultados observados y las actuaciones que la política ha propiciado a lo largo de estos años. El artículo ha querido mostrar que lo que se dice del modelo del libre comercio y el sustento sobre el cual se ha construido, no son del todo beneficiosas para la región.

No todas las inversiones son beneficiosas, ni todas las inversiones per se, crean más

puestos de trabajo y mejoran la calidad del empleo ofrecido. Lo que nos lleva al primer cuestionamiento: ¿vale la pena tanto esfuerzo público para atraer inversiones, tantas ventajas y exoneraciones para la cantidad y calidad de empleos generados? ¿Es ese el modelo mejor para lograr esos objetivos? Aquí las reflexiones preliminares:

- El esfuerzo público realizado para proveer mejores condiciones a los inversionistas extranjeros, no se corresponde con los impactos, la mayoría negativos, que se obtienen.
- El crecimiento económico no siempre puede ser explicado a través del incremento de los flujos de inversión y las exportaciones.
- Las ventajas otorgadas para propiciar un clima de competitividad de la industria contradicen los esquemas del libre comercio y la racionalidad de los inversionistas, que van a los lugares donde puedan obtener utilidades. Garantizar esas utilidades no es función del Estado, ni debe serlo de la política económica, pues los impactos que dicha política genera son al final asumidos por toda la sociedad. En

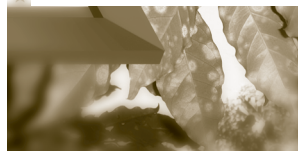
muchos casos esos impactos son negativos.

- La visión empresarial sobre los factores que inciden en la atracción de inversiones, no siempre coincide con la realidad del contexto en que se actúa.
- Las nuevas formas de contratación, que son esquemas para maximizar el rendimiento del factor trabajo para incrementar las utilidades, dejan ver que la legislación de protección y tutela del trabajo ya no funciona dentro del esquema de libre comercio.
- Las demandas laborales sin respaldo sindical y sin acompañamiento, muchas veces no prosperan por la débil institucionalidad local. Si se pudiera sumar una acción coordinada dirigida a aprovechar los mecanismos que establecen los TLC para tutelar a los trabajadores, podría ser beneficioso para mejorar las condiciones de trabajo en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Avendaño, Nestor (2015). *“Dos evidencias del crecimiento económico de Nicaragua”*. 2015. Blog. Consultado en <https://nestoravendano.wordpress.com/2015/11/>. Consultado el 30/10/2015.
- Bengoa Calvo, Marta (2000). *“Inversión directa extranjera y crecimiento económico: una aplicación empírica con datos de panel en países en desarrollo”*. En: Anales de la Economía Aplicada. Universidad de Cantabria. Oviedo, España, 2000.
- Grettel López y Umaña C (2006). *Inversión extranjera en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Lemus Urbina, Edwin (2011). *Causas que originan el ausentismo laboral y su impacto en la productividad en las empresas de call center*. Tesis de Maestría. Guatemala: USAC. Escuela de pos-grado.

- Lucía Pittaluga (coord.) y María Goñi (2013). *Estudio sobre el impacto de las TIC en el empleo, la productividad y el bienestar de las mujeres*. XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santo Domingo: CEPAL.
- Ramírez Hunter, Víctor Hugo (2013). *Factores determinantes de la inversión extranjera en Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- Rosenthal, Gert (2006). *Inversión extranjera en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Rodríguez, M. (2003). "Impactos del TLCAUSA". En: Revista Centroamericana de Economía Mundial del Siglo XXI. Guatemala: ASIES.
- Meoño Artiga, L. (2011). *Los trabajadores de la industria de call centers de la ciudad de Guatemala: diferenciación social y representaciones sobre el trabajo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Tesis de graduación.
- Tunal Santiago, Gerardo (2012). "Reflexiones en torno a los análisis sobre el teletrabajo". En Trabajo y Sociedad. N.19, Santiago del Estero, julio-diciembre de 2012.
- UNCTAD (2015). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2014*. Panorama General. Ginebra: Naciones Unidas.
- Mogrovejo, Jesús (2005). *Factores determinantes de la inversión extranjera directa en algunos países de Latinoamérica*. Accesible en Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE. Vol. 5-2 . <http://www.usc.es/economet/reviews/eedi524.pdf>.



Perspectivas del café en Centroamérica¹

Roberto Codas y Kraig H. Kraft

Resumen

El agro sistema cafetalero centroamericano está inmerso en una situación compleja, en algunos casos con características de crisis de viabilidad y con perspectivas de mejoramiento disímiles en la coyuntura actual. La crisis de la roya expuso los grandes problemas sistémicos en el sector: plantaciones viejas, con dificultades de manejo; organizaciones de productores con insuficiente capacidad de gestión para enfrentar los retos y satisfacer las exigencias de un mercado más sofisticado y con alta volatilidad de precios; o una coyuntura y ámbito político desorganizado y con entes rectores limitados en su capacidad de guiar al sector en los procesos de innovación necesarios. Pero, sobre todo, la crisis manifestó la variación definitiva de las condiciones climáticas dentro de las cuales se produce el café en Centroamérica, modificando las condiciones básicas de territorios y prácticas productivas y exigiendo de todos los actores una actitud y medidas diferentes ante la nueva condición general.

Palabras clave

Crisis de viabilidad, roya, cambio climático, políticas institucionales, readaptación al mercado, procesos innovadores.

1. Del estudio "Perspectivas de la producción cafetalera en Centroamérica ante los desafíos del cambio climático y el mercado", CRS, San Salvador 2015.

Perspectives of coffee in Central America

Abstract

Agro Central American coffee system is immersed in a complex situation, in some cases with characteristics of viability crisis and with dissimilar perspectives of improvement in the current situation. The rust crisis exposed the major systemic problems in the sector: old plantations, with management difficulties; producer organizations with insufficient management capacity to address the challenges and meet the demands of a more sophisticated market and high price volatility; or a situation and political scope disorganized and with governing bodies limited in its ability to guide the sector in the processes of innovation required. But, above all, the crisis said the final variation of the climatic conditions in which the coffee is produced in Central America, by modifying the basic conditions of territories and productive practices and requiring all players an attitude and different measures of the new general condition.

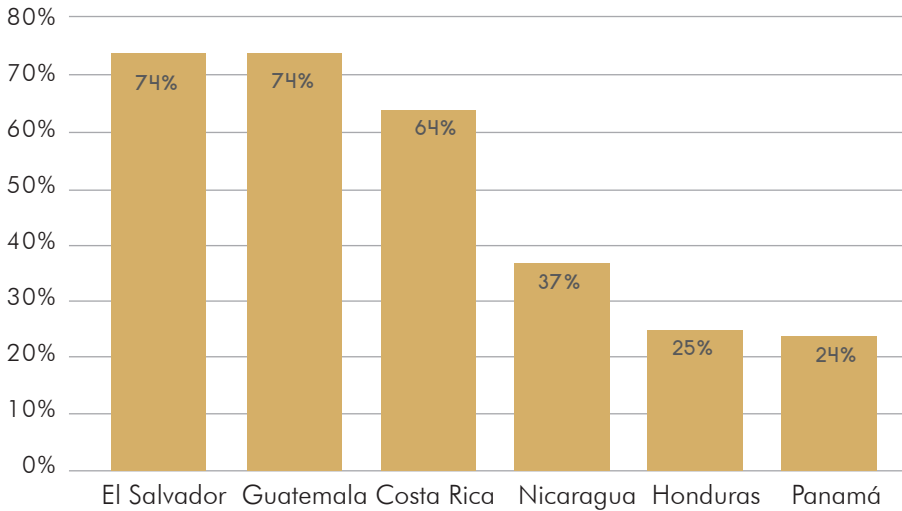
Keywords

Crisis of readjustment to market, innovative processes, feasibility, climate change, institutional policies, rust.

La crisis de la producción cafetalera en Centroamérica, tan afectada por la roya (gráfico 1), implica la necesidad de innovación, ante el riesgo de la inviabilidad para miles de productores y otros actores en la cadena productiva, por ejemplo:

En el caso salvadoreño, la profundidad y gravedad de la crisis, que se puede caracterizar fácilmente con los números de producción y otros, no ha sido acompañada por una respuesta de política correspondiente, sino con medidas que buscan una reorganización parcial de las instituciones estatales que inciden en el sector cafetalero.

Gráfico 1:
Centroamérica: Superficie afectada por Roya 2012-13
(% del total)



Fuente: Technoserve, 2014.

En Nicaragua la situación también es compleja y las respuestas institucionales aunque ambiciosas y abarcales, no salen de una fase de diseño e implementación muy limitada. La recuperación es parcial y solamente logran superar sus problemas los grupos y empresas con dotación financiera y capacidad técnica por encima del promedio.

En Guatemala la crisis tiene gran impacto, pero se mitiga con

varios factores: muchos pequeños productores ya no “viven del café”, sus pequeñas parcelas son fuente de ingreso durante un breve período del año; trabajan la mayor parte del tiempo en otros rubros y funciones, y dependen en gran medida de remesas del exterior para sobrevivir. Mientras tanto, la inserción de mercado relativamente estable y propicia coadyuva a la adaptación de otros productores (especialmente medianos y grandes, y los mejor organizados

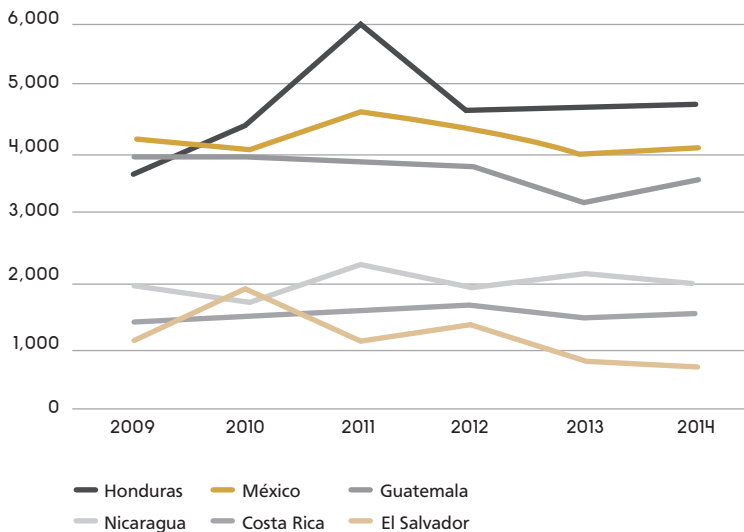
entre los pequeños). Para las unidades productivas “viables”, la falta de financiamiento adecuado en el momento clave actual es un factor más de desincentivo.

En Honduras el impacto inicial de la crisis fue potente, pero la recuperación lograda augura un despegue basado en la adaptación a las nuevas condiciones del mercado y a logros en calidad, sostenidos por esquemas institucionales, organizativos y

comerciales que han mostrado mayor resiliencia ante los cambios. Muchos son los temas pendientes y necesarios para que el agro sistema cafetero logre sostenibilidad, pero los elementos básicos están presentes y activos.

El gráfico 2 muestra la evolución reciente de la producción cafetera en los países de la región, indicando los perfiles disímiles de disminución y recuperación en cada caso.

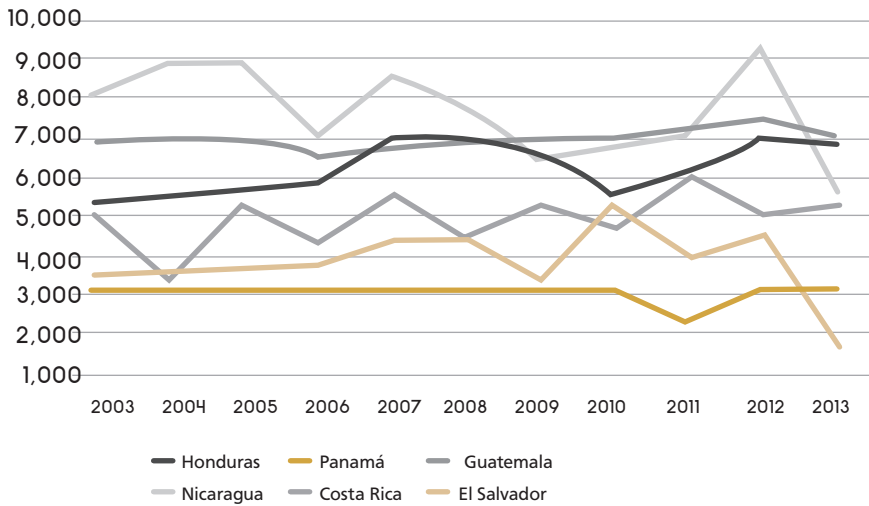
Gráfico 2:
Producción total de café en países centroamericanos y México, 2009-14 (en cantidad de bolsas de 60 kgs)



Fuente: Estadísticas de OIC; http://www.ico.org/trade_statistics.asp.

La evolución de los rendimientos durante la última década permite notar el impacto de la “crisis de la roya”, con perfil distinto de acuerdo al país, como se ve en el gráfico 3.

Gráfico 3:
Rendimientos del café en Centroamérica, 2003-13 (qq/mz)



Fuente: Elaborado con datos de FAOSTAT (<http://faostat3.fao.org/>).

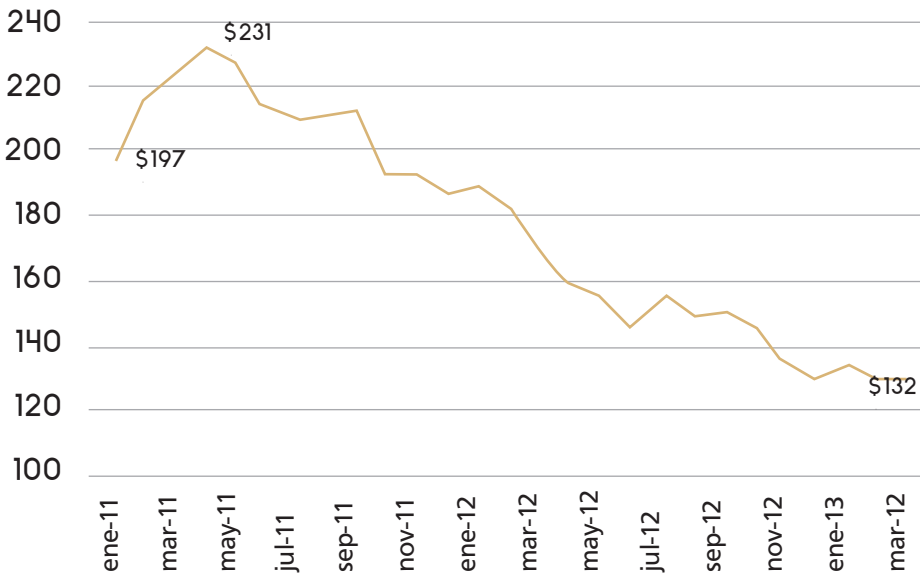
El sistema internacional que gestiona el comercio cafetero ha experimentado un perfil decreciente en los precios en los años recientes, sin recuperación significativa al momento. El mismo índice de la Organización Internacional del Café (OIC) se puede visualizar en comparación con el Índice de Naciones Unidas de productos manufacturados.

Si consideramos que el café se “valoriza” de manera significativa desde que se paga el precio del quintal al productor hasta la taza en miles de comercios en el mundo,² que el precio al productor sea hoy una fracción probablemente cercana al 1.5% del total facturado en la cadena que lleva hasta la degustación de una taza de café en el mundo, muestra una situación que, sin duda, debe ser revisada para la gestión sostenible de la cadena productiva en su integralidad.³

2. Como ejemplo, Starbucks cuenta con más de 21.000 locales, Mc-Donalds, uno de los principales comercializadores de café al consumidor, tiene 35.000.

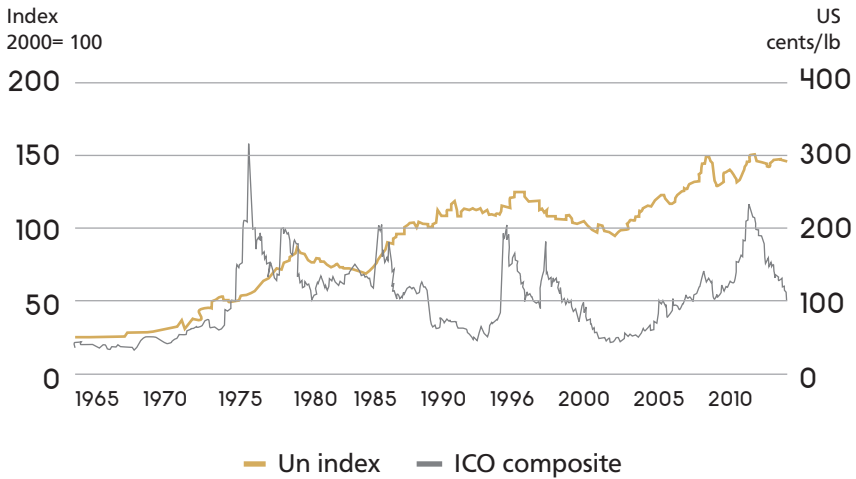
3. De un quintal de café (100 lb) se puede obtener 80 libras, asumiendo un rendimiento de 80% en la conversión de café verde a tostado. En un índice de tostadores “speciality” (ver datos en <http://transparenttradecoffee.org/scrpi>) se estableció que el precio promedio para una libra de café tostado es US\$21.94/libra. Esto suma una facturación bruta de US\$ 1755.20 generadas por ese quintal, por el cual el productor primario recibió, a precios recientes, unos US\$ 130. Si asumimos que una libra de café rinde 40 tazas de café, y a un precio promedio de US\$ 2.50 por taza servida, se tiene una facturación bruta de US\$ 8,000.

Gráfico 4:
 Precio compuesto OIC: enero 2011 a marzo 2013
 (USD x quintal)



Fuente: OIC Composite Index, <http://www.ico.org/news/icc-112-8c-study-manufactured-goods.pdf>

Gráfico 5:
Índice ONU de productos manufacturados (1965-2010)



La producción cafetera centroamericana tiene como protagonistas mayoritarios a pequeños productores, con fincas de menos de 10 manzanas y un

promedio aproximado de hasta 5 manzanas, como se puede ver en el cuadro 1, que toma datos de diversas fuentes.

Cuadro 1:
Centroamérica: Productores y pequeños productores de café

	SLV	GTM	HND	NIC
Productores	19,600.00	90,000.00	112,000.00	44,000.00
Pequeños productores*	16,750.00	74,700.00	100,800.00	27,000.00

Fuente: Elaboración propia en base a cálculos de fuentes nacionales.

Para Baumeister (2009) el total de la producción cafetera regional es como se presenta en el cuadro 2.

Cuadro 2:
Producción cafetera de Centroamérica

	Producción (2007) mm/QQ	Rdto. QQ/mz	Producto (miles)	área de café (2007) miles ha.
Costa Rica	2.4	18	72.9	95
El Salvador	2.1	9.5	23.5	154
Guatemala	4.7	13.6	171.3	245
Honduras	4.4	12.3	86.9	250
Nicaragua	1.8	9.9	43.0	127
Panamá	0.3	12	n.d.	18

Fuente: Baumeister, Eduardo. "Agricultura Familiar en América Central. Algunas tendencias del sector", Presentación, 2009.

Tomando los datos de los cuatro países estudiados, tenemos un "universo" de más de 300,000 productores, en su mayoría pequeños.

Actores

El agrosistema cafetero involucra a una multiplicidad de actores económicos, sociales, institucionales (públicos y privados) etc.

En cuanto a los gobiernos, en los cuatro países se puede decir que la gestión pública "tradicional" tiene poco que ofrecer para la reconversión y sostenibilidad del sector. De hecho, en el caso en que la función rectora ha sido más claramente delegada a los principales *stakeholders* (actores interesados), Honduras es en el que se tiene la respuesta más consistente ante la crisis.

Existen diversas entidades rectoras del sector en los cuatro países, aunque en condiciones muy distintas como resultado de las condiciones e historias concretas y, además, de la visión específica que tienen los gobiernos y liderazgos sectoriales sobre el manejo estratégico del sistema productivo y comercial. La situación varía de casos en los que se tiene una rectoría bastante completa y consolidada hasta otros en los que la función rectora está en fase de rediseño y reorganización, con poca capacidad de gestión.

La mayoría de actores del sector privado son empresas “tradicionales” que se vinculan al productor por medio de la compra del café, con un componente de crédito atado a la entrega del producto. En la carencia de otros mecanismos financieros, muchas veces esta es la única manera que tiene el productor de obtener recursos para sus operaciones normales. Se destacan empresas innovadoras que han apostado a nuevos medios de relación con los productores, con provisión de asistencia técnica, investigación propia de variedades y tecnología, y formatos de contratos de largo plazo con fijación de precios de referencia.

Las entidades financieras en casi todos los casos hoy no satisfacen las necesidades de crédito adecuado y pertinente para los productores, especialmente para los más vulnerables. Los mecanismos de crédito, en general, son más bien tradicionales (créditos de avío, garantías reales, condiciones estándar de acceso etc). En las situaciones más serias, aunque pueda existir el crédito, muchos productores dejan de solicitarlo o no es otorgado por considerar elevado el riesgo de no pago y pérdida de bienes.

Se destacan las cooperativas como las organizaciones más relevantes del sector en todos los países. Muchas veces son la única opción de aglutinación para el pequeño productor. En muchos casos, han caído en mora y no logran adaptarse a los cambios en el entorno y en el mercado. Son pocas las que han logrado una adaptación plena a las nuevas condiciones.

Las ONG internacionales/ Proyectos en su mayoría, ofrecen esquemas de apoyo que apuntan a la mitigación de la situación crítica del productor, con apoyo en seguridad alimentaria, a la adaptación climática y para la diversificación productiva. Tienden a operar con ciclos de proyectos

relativamente cortos (de 3 años) y el factor de sostenibilidad entra en las propuestas pero no constituye su eje central, considerando la corta duración de la mayoría de proyectos.

Existe una variedad de organizaciones locales, asociaciones con fines educativos y sociales, que se han involucrado en el agro sistema cafetero, reconociendo su relevancia social y ambiental. Muchas veces funcionan como ejecutoras de proyectos con financiamiento externo, aliadas a las ONG internacionales respectivas.

Las entidades internacionales y regionales con foco en investigación y formulación de políticas cumplen varios papeles, que pueden adquirir relevancia en la medida que las instituciones nacionales correspondientes pierden impulso y recursos. También tienen la función convocante de los países miembros en casos de situaciones de emergencia y para armar proyectos regionales de investigación.

En los países estudiados funcionan diversos esquemas de certificación y verificación de prácticas de sostenibilidad: son varios “sellos” que corresponden a sistemas de reporte, control y certificación de las condiciones de producción. Según la información más reciente, 40% del café producido en el mundo cuenta hoy con algún esquema de este tipo, aunque solamente el 15% del total comercializado se vende bajo uno o más de estos esquemas.

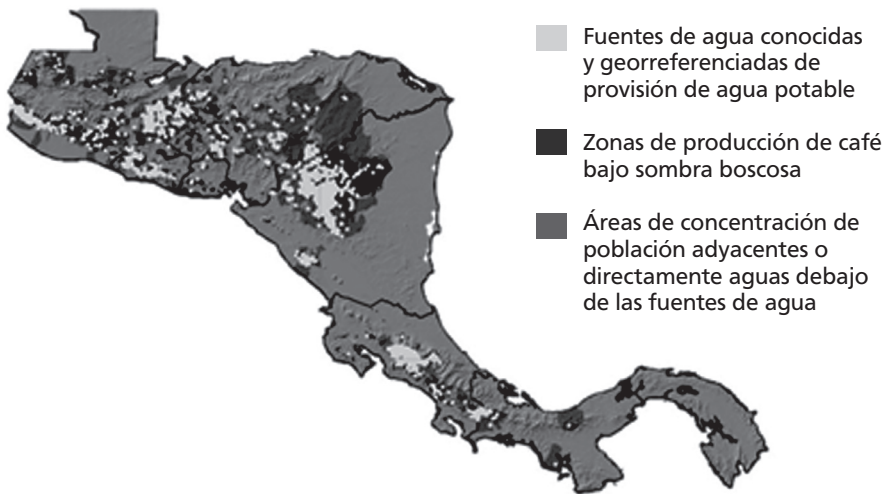
La gestión del paisaje

Se puede afirmar que en el caso centroamericano la denominada “gestión del paisaje” es una de las tendencias en el análisis y la gestión integradora para la sostenibilidad. Adicionalmente, las iniciativas que se diseñen y organicen con base en este enfoque ofrecen una mayor capacidad de gestión para el cambio necesario. Sin embargo, la complejidad del abordaje y la multiplicidad de actores necesarios puede ser un óbice para su adopción por las organizaciones de desarrollo.⁴

4. Sayer, Jeffrey y otros. “Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses”. PNAS, May 21, 2013, vol. 110, no. 21.

El mapa 1, que asocia la circulación de “agua verde” con los bosques y cafetales y concentraciones urbanas es un resultado de la aplicación de este enfoque integrador. El sistema de información geográfica del que se deriva este mapa registra que 9 millones de personas en Centroamérica dependen de los bosques de cafetales para el sostenimiento de sus fuentes de agua potable.

Mapa 1:
Centroamérica: Fuentes de agua,
zonas de café y áreas de población



Fuente: CRS-CATIE, DB.⁵

5. El mapa forma parte del Informe final del modelamiento hidrológico elaborado por el CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza), como resultado de una consultoría ejecutada para el programa denominada “Elaboración del mapa del balance hídrico mensual, hacia la recarga hídrica para Centroamérica” y que a la fecha de esta publicación es inédito.

La conclusión que se deriva del estudio es el claro vínculo entre las zonas productoras de café y la calidad y disponibilidad del agua potable. El productor de café, que en su mayoría se caracteriza por ser vulnerable a diversas circunstancias económicas, sociales y climáticas resulta ser el primer y principal custodio del agua de millones de ciudadanos centroamericanos, que habitan las principales grandes ciudades del istmo. Y este productor realiza dicha "custodia" para toda la sociedad urbana sin ser reconocido por ello y sin una debida compensación.

En la versión digital de la Revista *Análisis de la Realidad Nacional* (Ipnusac, 2016, ediciones digitales 92, 93, 94 y 95) se abordan los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y se hace referencia al reconocimiento del impacto del clima en el ecosistema cafetero; aunque dicho reconocimiento queda todavía en buena medida en el plano discursivo y requiere, desde la perspectiva del cambio fundamental, plantear cómo incidir en agendas y políticas para que se sostenga efectivamente esta función clave para el bienestar social en los países.

En los cuatro países fue notorio el reconocimiento amplio del efecto actual de la alteración en el clima en todos los sectores consultados: empresarios, entidades públicas, productores etc. Si tomamos en cuenta los todavía encendidos debates que se dan sobre la "realidad o ficción" del cambio climático en América Latina, el caso del café en Centroamérica es peculiar y ofrece un contexto propicio para plantear de manera más congruente la necesidad de transformación.

Oportunidades para la gestión sostenible

Para este estudio se partió de una noción de sostenibilidad que busca articular todos los aspectos y variables relevantes a la problemática del sector, en lo técnico, económico y financiero, así como en lo social (que incluye equidad de género) y ambiental.

A lo anterior se le incorpora la dimensión temporal de largo plazo, que implica considerar la visión y los intereses de la siguiente generación en esta noción de sostenibilidad integral.

Desde dicho “enfoque sistémico”, se analizó preferentemente la situación desde la dimensión que estudia la productividad, a partir de la gestión de suelos y aguas (como variable económica), así como las herramientas financieras y organizativas, que tienden a determinar la viabilidad de los productores en situaciones complejas y volátiles como la actual.

Como parte del estudio, se observó una diversidad de oportunidades para la interacción positiva con iniciativas en curso, espacios de innovación y gestión proactiva, inversiones de impacto etc.

La creciente sofisticación de la cadena productiva, especialmente con el énfasis en los “cafés especiales”, ha incrementado significativamente la creación de valor total, con lo cual se abre un campo de oportunidades para nuevas y más desarrolladas herramientas de gestión y maneras de inserción en el mercado que beneficien a pequeños productores y sus organizaciones. Sin duda es un campo de oportunidades potenciales que no ha sido todavía aprovechado, y que se reseña a

seguir en algunos de sus aspectos más resaltantes.

Promoción de inversiones de alto impacto transformador

Se propone con cada vez más frecuencia la conversión de la producción cafetera a otros productos sostenibles (cacao etc.). Los proyectos existentes y otros que pueden seguir la tendencia que ya se nota a la reconversión de los cafetales en zonas más bajas, pueden ser el “vector transformador” productivo, siempre que se encaren con un fuerte acento de inversión en tecnología y aplicación de capital y construcción de capacidad organizativa. Si no se conciben como una completa “reconversión cultural y productiva” de los pequeños productores, tendrán resultados positivos en casos de mayor condición positiva inicial, pero excluirán a muchos productores que se encuentran en condiciones iniciales más adversas.

La clave en estos casos es evitar desde el inicio el abordaje “proyectista” y “filantrópico” clásico. Comenzar estos nuevos sistemas productivos con la “sostenibilidad desde el diseño”, no como “afterthought” o ideas a posteriori.

Debido a las características de la crisis en los distintos casos, se hace necesario volver a analizar y renovar los esquemas de sostenibilidad en los proyectos en marcha y en la mayoría de organizaciones existentes. Para ello, igual que en el punto anterior, es inevitable plantear una “reconversión cultural” para las organizaciones y grupos con los que se está trabajando, en estos casos, con énfasis en la transición generacional (en el liderazgo, en la asistencia técnica, en el abordaje financiero-empresarial).

Herramientas innovadoras en el escenario institucional, técnico y financiero

Además de ser una herramienta válida por sí misma, la gestión de riesgo puede servir como eje “articulador” de la nueva “caja de herramientas” del gerente de café para la nueva época del sector. Así, la gestión de riesgo puede constituir un núcleo de pensamiento y acción proactiva. Las cambiantes y cada vez más exigentes condiciones de participación en el mercado internacional requieren una “inteligencia de mercado” más elaborada, que está disponible para quien pueda adquirirla,

pero es inaccesible para la gran mayoría de productores y organizaciones. Dicho abordaje de gestión puede tener como punto de partida iniciativas simples como la planificación y programación financiera, negociaciones de contratos y técnicas básicas para aprovechar el mercado de opciones (hedging, cobertura etc).

Asimismo, está disponible la tecnología de imágenes y sensores “inteligentes” integrados a sistemas de información geográfica complementando los estudios de suelos y circulación de aguas. La disponibilidad de estas tecnologías es mucho mayor y a costos accesibles en la actualidad.⁶ Para la mayoría de productores, sin embargo, las barreras de acceso son significativas. Con la aplicación de estas herramientas, realmente se tiene visión de conjunto “territorial” y de “paisaje” precisa y actualizada. Esta perspectiva podría llevarse a las distintas instancias nacionales que pueden beneficiarse con estas herramientas: en El Salvador, Mesa de Sostenibilidad y/o al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, en Honduras a la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional y al

6. Por ejemplo, <http://www.disagro.com/es/agritec>.

IHCAFE etc. Por ahora, estas son las instancias más notorias en la perspectiva de mediano plazo que pueda incluir este enfoque.

El sector necesita con urgencia contar con instrumentos de inversión de nueva generación. En el mundo siguen surgiendo instrumentos y entidades financieras que buscan responder de manera más integral a la noción de sostenibilidad de largo plazo de los negocios, incorporando la inclusividad social como parte de los “core principles” (principios básicos) de la actividad empresarial.

Para la gestión financiera y de inversión en el café se puede plantear la introducción de “B Companies”,⁷ fideicomisos, empresas de interés social etc. El campo está abierto a formular y constituir formas nuevas de gestión y aplicación de recursos con el “ADN de sostenibilidad”. Los aliados potenciales en estas iniciativas pueden ser las cooperativas de “vanguardia”, empresas líderes, fondos internacionales y *partners* financieros empresariales nacionales. Las iniciativas propias de bancos y empresas locales,

ya en fase de diseño avanzado, muestran que este camino se abre como posibilidad real de transición hacia esquemas de gestión financiera, de asistencia y apoyo organizativo distintos a los existentes.

En los países estudiados el café dejó de ser objeto de atención principal en la gestión económica y productiva. Más allá de las razones objetivas, es notoria la necesidad de comunicación estratégica para volver a visibilizar la situación y lograr impacto nacional y regional. El sector cafetero es, a la vez, central en la matriz cultural de los centroamericanos pero cada vez más “invisible” en gran medida en el imaginario ciudadano, tras haber perdido la función económica central que tuvo hasta hace unas décadas.

Como ejemplo de este manejo comunicacional estratégico, en el caso salvadoreño, se puede imaginar más claramente que en otros el camino inexorable hacia una crisis hídrica por reemplazo descontrolado de cafetales inviables por cultivos sustitutos que impliquen la depredación del bosque de cobertura. El impacto, entonces, sería para la sociedad en su conjunto, no solamente para el productor y su entorno. El mismo razonamiento “sistémico” puede

7. <https://www.bcorporation.net/https://www.bcorporation.net/>

y debe aplicarse en los demás países. Esto debería transformarse en una campaña que tenga su elemento de alerta y otro proactivo (positivo) de pensamiento y acción transformadores.

Instancias y proyectos regionales

Actualmente se destacan por estar realizando las investigaciones básicas necesarias para caracterizar debidamente la situación sectorial, específicamente en el caso de PROMECAFE, el alcance de la crisis de la roya (que, en realidad, implica el proceso general de adaptación al cambio climático en la región).

En la respuesta contra la roya, hubo movilización de fondos para financiar la renovación de las fincas. La agencia estatal de Estados Unidos, USAID, en alianza con Keurig Green Mountain Coffee, Starbucks y Root Capital lanzaron un Fondo de Resiliencia para productores. De los US\$ 23 millones, US\$ 8 millones estaban destinados a capacitaciones en la finca y US\$ 15 millones para capital de inversión. Aunque los montos parecen importantes, utilizando una estimación de US\$ 4,000 para renovar una manzana de café, con US\$ 15 millones solo se podría renovar 3,750

manzanas. Como referencia, el parque cafetero en El Salvador, el país centroamericano de menor dimensión territorial, es de más de 200,000 manzanas.

Para este tipo de plataforma regional -que debe satisfacer los criterios propios de sus miembros nacionales, los de los donantes etc.- la clave es encontrar el “nicho de colaboración” con sus resultados propios, que incida claramente en el proceso general de la plataforma. Aportar recursos para simplemente “estar presentes” no suele dar resultados significativos.

En conclusión, se puede decir que a pesar de la crisis los agro sistemas cafeteros de los cuatro países centroamericanos estudiados cuentan con bases materiales y organizativas para una transición hacia una situación de mayor resiliencia ante el cambio (económico, climático etc.) y para lograr la sostenibilidad integral que permita una vida digna a la mayoría de productores involucrados. Aunque, para siquiera iniciar el camino hacia dicho objetivo, está casi todo por hacer.

Abordaje metodológico

La Iniciativa Global del Agua (GWI) de la Fundación Howard G. Buffett, implementada en América Central y México por Catholic Relief Services (CRS), “trabaja para mejorar las políticas de gestión del agua, y para ello realiza investigaciones y destina recursos para lograr una producción agrícola sostenible y mejorar la seguridad alimentaria”.

En función de este objetivo general, se definió la necesidad de examinar la situación del agro sistema productivo cafetero en cuatro países de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las herramientas analíticas desarrolladas por la GWI han mostrado claramente la relación entre la condición de las tierras cafeteras y la disponibilidad de agua para millones de centroamericanos.

Este examen rápido de situación fue encarado desde la perspectiva de los pequeños productores, y se realizó durante el primer semestre de 2015, utilizando como herramientas principales las entrevistas en profundidad con actores en la producción, comercialización, financiamiento, investigación etc, así como visitas a los lugares de producción en

los cuatro países. Adicionalmente, se revisó documentación producida por diversas instancias de investigación, formulación de políticas, textos legales e institucionales, especialmente aquellos recientes y dedicados a analizar la coyuntura crítica actual, con el impacto de la roya, la caída de precios y los cambios políticos e institucionales.

Se trabajó en cada país con los responsables nacionales de CRS, que en todos los casos son profesionales con amplia experiencia y trayectoria con el sector cafetero y trabajo concreto y consistente con pequeños productores. Esto permitió establecer confianza y apertura en los interlocutores que compartieron sus ideas y la información relevante.

El esquema de trabajo utilizado partió de la noción de que la investigación debe servir de manera eficaz a quienes son responsables de la acción. Para esta reseña de la situación del sector, los enfoques específicos fueron inicialmente dos: (1) la calidad, pertinencia y disponibilidad de la asistencia técnica, y (2) la disponibilidad de recursos y herramientas financieras y sus elementos conexos (como la gestión de riesgos).

Se revisó y analizó las posibilidades y opciones en estos dos aspectos para los pequeños productores y sus organizaciones y, a partir de esto, se dispuso de algunas ideas para la acción superadora de las limitaciones actuales.

Desde luego, en un estudio tan breve no se pretende aportar soluciones completas o líneas estructuradas de acción, sino plantear ideas básicas y rumbos investigativos que, eventualmente, sirvan de base para formular iniciativas que contribuyan al modus operandi de la GWI, que se plantea “dar el impulso inicial a inversiones responsables en agricultura y manejo de sistemas hídricos que tengan un impacto positivo en los pequeños productores rurales y contribuyan a la seguridad alimentaria y del agua a gran escala”.

Referencias bibliográficas

- Austin, James y Hesselbein, Frances (2002). *Workbook. Meeting the Collaboration Challenge*. The Drucker Foundation, New York, USA.
- Austin, James y Seitanidi, M. May (2011). *Value Creation in Business-Nonprofit Collaborations*. Working Paper 12-019, Harvard Business School, USA.
- Baumeister, Eduardo y otros (2004). *Opciones para Reducir la Pobreza Rural en Centroamérica*. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), San José, Costa Rica.
- Catholic Relief Services (CRS) (2014). *Prácticas de Agricultura para Mejorar la Productividad del Agua en Sistemas de Producción de Secano en Centroamérica*. Equipo GWI (Iniciativa Global del Agua), Centroamérica, San Salvador.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2012). *La Economía del Cambio Climático en Centroamérica*.
- CEPAL (2014). *Impactos Potenciales del Cambio Climático sobre el Café en Centroamérica*. México, DF.
- Faustino, Jaime y Booth, David (2014). *Development Entrepreneurship: How Donors and Leaders Can Foster Institutional Change*. The Asia Foundation, San Francisco, California, USA.
- Fulton, Roberto, Ed. (1983). *Coffee Rust in the Americas*. The American Phytopathological Society, St. Paulo, Minnesota, USA.
- Gómez, Miguel (2015). *Modelos Institucionales de la Cadena del Café*. Experiencias de Centroamérica. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Quito, Ecuador.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2013). *IICA's Contribution to the Efforts to Combat Coffee Rust in Central America*.
- International Coffee Council (ICC, 2013). *Report on the Outbreak of Coffee Leaf Rust in Central America and Action Plan to Combat the Pest*. London, United Kingdom.
- ICC (2014). *World Coffee Trade (1963-2013): A Review of the Markets, Challenges and Opportunities Facing the Sector*. London, United Kingdom.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011). *Centroamérica en Cifras*. Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional.
- Oxfam International (2014). *Coffee Rust Fungus Threatens Employment Collapse in Central America*. Oxford, United Kingdom.

- Ospina, Sonia y Foldy, Erica (2005). *Toward a Framework of Social Change Leadership*. Research Center for Leadership in Action, New York University, USA.
- Pige, Jeffrey (1985). *Coffee and Politics in Central America*. University of Michigan, USA.
- Panhuysen, Sjoerd y Pierrot, Joost (2014). *Coffee Barometer 2014*. Hivos, IUCN Nederland, Oxfam Novib, Solidaridad, WWF.
- PROMECAFE (2013). *Plan de Acción con Medidas Inmediatas 2013*. Programa Integrado de Combate a la Roya del Café y Recuperación de la Capacidad Productiva en Centroamérica.
- PROMECAFE (2013). *The Coffee Crisis in Mesoamerica*. Causes and Appropriate Responses.
- Rice, Robert y Ward, Justin (1996). *Coffee, Conservation, and Commerce in the Western Hemisphere*. Natural Resources Defense Council and Smithsonian Migratory Bird Center, USA.
- Riveros, Hernando y Heinrichs, Weinke (2014). *Valor Agregado en los Productos de Origen Agropecuario*. IICA, San José, Costa Rica.
- Sánchez, Pedro y Salinas, José (1979). *Tecnología de Bajos Insumos para el Manejo de Oxisoles y Ultisoles en América Tropical*. CIAT, Cali, Colombia.
- Sayer, Jeffrey y otros (2013). *Ten Principles for a Landscape Approach to Reconciling Agriculture, Conservation and Other Competing Land Uses*. PNAS, Vol. 110, No. 21. University of Nebraska, Lincoln, NE, USA.
- Rathgeb Smith, Steven (2012). *Nonprofit Organizations and Creating Public Value*. American University, University of Washington, USA.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2013). *Mercado de Café en Centroamérica: Una revisión del estado actual*. Policy Brief No. 2.
- Stir Tea and Coffee Industry International (2013). *Central American Coffee Rust: No Easy Answers*.

- Varangis, Panos y otros (2002). *Región Centroamericana. La crisis cafetalera: Efectos y estrategias para hacerle frente*. Banco Mundial, Unidad de País LCC2C, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Whelan, Tensie y Newsom, Deanna (2014). *Sustainable Coffee Farming. Improving Income and Social Conditions*. Protecting Water, Soil and Forests. Rainforest Alliance, New York, USA.
- World Bank (2005). *Shocks and Social Protection: Lessons from the Central American Coffee Crisis*. Vol I: Synthesis of Findings and Implications for Policy.
- World Coffee Research (2014). *Informe Anual*. Instituto Normal Borlaug, Universidad De Texas A&M, USA.

Instrucciones a los autores

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es publicada trimestralmente por el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos. Aborda temas y procesos sociales del acontecer nacional y la difusión de investigaciones y análisis en áreas de: Educación, Salud y Seguridad Social, Sociopolítica, Desarrollo Rural, Socioambiental, Justicia y Seguridad Ciudadana, Innovación Científico-Tecnológica, Socioeconómica.

Incorpora enfoques plurales e interdisciplinarios, con el fin de convertir los aportes en referentes para la discusión y la propuesta responsable acerca de los problemas ingentes de la sociedad, en la búsqueda del bien común. El contenido de la revista está dirigido a diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que deben tomar en cuenta para publicar:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no pueden participar simultáneamente en otros procesos.
2. Se aceptan los artículos de revisión que comparan los métodos y resultados de trabajos y artículos que han sido publicados siempre que se amplíen y cite el sitio de su publicación, serán aceptados por invitación.
3. La extensión de los trabajos debe oscilar entre cinco y 15 páginas. Se debe presentar en un documento de Microsoft Word, con interlineado de 1.15, en una columna, en letra Calibri o Times New Roman de 12 puntos.
4. Los títulos de los artículos deben ser sencillos, llamativos y cortos.
5. Los trabajos deben estar firmados por los autores con nombre y apellido, acompañado de un resumen de su grado académico y cargos institucional de 5 a 7 líneas.
6. Resumen y palabras claves en dos idiomas: Debe contener cinco palabras claves y el resumen con una extensión máxima de 250 palabras.
7. Los párrafos es aconsejable de 6 a 10 líneas.
8. Las notas de pie de página son una referencia explicativa del texto, se deben colocar en la página del texto al cual hace referencia. En números arábigos.
9. Las imágenes, gráficas se deben enviar en formato jpg, tiff y pdf. Se enumeran en orden de aparición en el texto, utilizando números arábigos
10. Referencia bibliográfica debe citarse la bibliografía o enlace de internet al final del documento, ordenada alfabéticamente por el apellido del autor y de acuerdo con el formato del Manual de publicaciones de la APA (American Psychological Association) edición 2012.
11. Los documentos deberán enviarse a las direcciones electrónicas, el 10 y 24 de cada mes:
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Nota importante

Los originales serán sometidos a un proceso editorial. Serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo Editorial, el Director y Editora, determinarán la pertinencia de su publicación. Una vez establecido que cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, será enviado sí así lo consideran oportuno a dos pares académicos externos para decidir en forma anónima si debe publicarse.

Los artículos aceptados para su publicación son presentados en formato impreso y digital. Subidos en Internet en archivo PDF y Programa ISSUU con libre acceso, en:

www.ipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt

www.revistaipn.usac.edu.gt
www.issuu.com

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Instructions to the authors

The Magazine Analysis of National Reality is published every three months by the Institute of National Problems of San Carlos University. It addresses social topics and processes of national events and the diffusion of research and analysis in areas of: Education, Health and Social Security, Sociopolitical, Rural Development, Socioenvironmental, Citizen Justice and Security, Scientific-Technological Innovation, Socioeconomic.

It incorporates pluralistic and interdisciplinary approaches, in order to transform the contributions into references for responsible discussion and proposal about the enormous problems of society, in the pursuit of common weal. The content of the magazine is directed to different academic sectors, national and international community.

Below, the instructions to the authors about the criteria they must take into account to publish:

1. Articles should be original, unpublished and can't participate simultaneously in other processes.
2. Reviewing articles which compare methods and work results are accepted and articles which have been published before are also accepted only by invitation, if they have been extended and quote where they have been published.
3. The extension of the work should be between five and fifteen pages. A Microsoft Word document must be submitted, with 1.15 spacing, in one column, Calibri or Times New Roman font, size 12.
4. Titles should be simple, striking and short.
5. Works must be signed by the authors with first name and last name, with a summary of their academic degree and institutional position between 5 and 7 lines.
6. Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.
7. Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.
8. Footnotes are an explanatory reference of the text; they must be located in the page of the text referred.
9. Images, graphics must be sent in jpg, tiff and pdf formats. They are listed in order of appearance in the text, using Arabic numbers.
10. Bibliographic reference must be quoted the bibliography or the internet link at the end of the document, ordered alphabetically by the author's last name and according to the Publication Manual of APA (American Psychological Association) 2012 edition.
11. Documents must be sent to electronic addresses, the 10th and 24th of each month:
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Important

The original articles will be submitted to an editorial process. A preliminary evaluation will be made by the Editorial Board, Director and Editor; they will determine the relevance of its publication. Once established that it fulfills with the thematic and formal requirements indicated in this instructions, it will be sent, if convenient, to two external academic peers to decide anonymously if it should be published.

Articles accepted for publication are presented in digital format and printed. Uploaded to the internet in a PDF file and ISSUU Program with free access, in:

www.ipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt

www.revistaipn.usac.edu.gt
www.issuu.com

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Está revista fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa en el mes de junio de 2016.
La edición consta de 2,500 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Magaly Arrecis - Edgar Balsells - Roberto Barrios Castillo
Roberto Codas - Marco Fonseca - Kraig H. Kraft - Rolando Lay
Luis Leal Monterroso - Edgar Pape Yalibat - Mario Rodríguez Acosta
Sergio Armando Rosales Mazariegos - Nery Villatoro Robledo

www.
ipn.usac
.edu.gt



Catálogo



www.
latindex
.unam.mx

