

PROPUESTA

INCIDENCIA

BIEN COMÚN





Catálogo

ISSN 2308-0779

Distribución gratuita



Los saldos de la transición

Política fiscal y gobernabilidad

Censo, salud y presupuesto



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 8, edición 29 Septiembre / Diciembre 2019

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

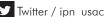
Publicada en:

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

Catálogo











"ID V 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)

Murphy Paiz Recinos, Rector Carlos Enrique Valladares, Secretario General

AUTORIDADES INSTITUTO PROBLEMAS NACIONALES (IPNUSAC)

Geidy Magali De Mata, Directora General

DIRECTOR DE LA RANR

Edgar Celada Q.

CONSEJO EDITORIAL

Cristhians Castillo, División Sociopolítica (IPNUSAC) Adrián Zapata, Ex Coordinador General del (IPNUSAC) Edgar Gutiérrez, Ex Coordinador General del (IPNUSAC)

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Jean-Paul Vargas, Doctor en Políticas Públicas Marianela Fuentes Forero, Abogada Constitucionalista Julio Carranza Valdés, Doctor en Economía

EDITORA

Elisabeth Ávalos, Comunicadora IPNUSAC

EDITORA GRÁFICA

Rosario González

JEFA BIBLIOTECA CENTRAL USAC

Licenciada María Celeste Morales Carrillo

Bibliotecólogas

Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC Dara Sucel Higueros Pellecer, Bibliotecóloga

APOYO ESTADÍGRAFO Y DIGITAL

Jacqueline Rodríguez

TESORERÍA

Gabriela López María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN

Vilma Peláez de Castillo (coordinadora) Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS

Internet

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

11.12

ANÁLISIS DE COYUNTURA

13

Los saldos de la transición

14

POBLACIÓN, PRESUPUESTO Y AGENDA NACIONAL

23

Política fiscal y gobernabilidad

Cristhians Castillo

24

El Sistema Nacional de Inversión Pública a la luz de datos censales y presupuestarios

Edgar Balsells

42

Desarrollo rural, censo 2018 y presupuesto 2020

Darío Monterroso

63

La agenda socioambiental, el censo 2018 y el presupuesto 2020

Magaly Arrecis

73

Del censo, la salud y un presupuesto insuficiente

Adrián Chávez

86

Seguridad, justicia y población: agenda nacional y presupuesto 2020

Lizandro Acuña

99

3 MIGRACIONES Y GEOPOLÍTICA

111

Tercer país seguro Guatemala y Turquía, más diferencias que similitudes (Segunda parte: Guatemala)

Marcel Arévalo

112

"TRABAJAN ALLÁ, PERO VIVEN AQUÍ" Trabajadores transfronterizos guatemaltecos en Chiapas

Claudia Barrientos

127

AUTORES

Authors Index

LIZANDRO ACUÑA

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Usac. Investigador del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC. Ha colaborado en investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República, y en el análisis normativo sobre ordenamiento territorial y el antejuicio.

Degree in Legal and Social Sciences by the USAC. A researcher in the area of justice and security for the citizens of IPNUSAC. Has contributed to research on reform of the Political Constitution of the Republic, and in policy analysis on territorial organization and the preliminary hearing.

MARCEL ARÉVALO

Periodista y licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de San Carlos; magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Rafael Landívar; con especialidad en Políticas Públicas para América Latina por CLACSO, Argentina y especialidad en Migración Internacional por El COLEF, México. Tiene estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca. Fue director

ejecutivo de Congecoop, funcionario de Naciones Unidas en MINUGUA. subsecretario de Comunicación de la Presidencia de la República y asesor de comunicación de los ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores; investigador y docente de Flacso Guatemala. Actualmente es coordinador del Programa de pobreza y migración, responsable para Centroamérica de la Emifsur, miembro del Conseio Académico de Flacso.

Journalist and Bachelor of Sciences of the Communication for the University of San Carlos; magíster in Political sciences for the University Rafael Landívar; with specialty in Public Politics for Latin America for CLACSO Argentina and specialty in International Migration for The COLFE Mexico Has doctoral studies in Political Science and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. He was executive director of Congecoop, an official of the United Nations in MINUGUA. Assistant Secretary of Communication of the Presidency of the Republic and communications adviser of the ministries of labor and of Foreign Affairs; Researcher and teacher of FLACSO Guatemala. He is currently coordinator of the Program of poverty and migration, responsible for Central America of the Emifsur, member of the Academic Council of FLACSO.

MAGALY ARRECIS

Bióloga graduada de la USAC y maestra en ciencias en Socioeconomía ambiental por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) de Costa Rica. Encargada del Área Socioambiental del IPNUSAC. Ha publicado en las revistas Coyuntura, Análisis de la Realidad Nacional y separatas del Observatorio Ambiental de Guatemala.

Biologist graduated from the USAC and master of science in Socioeconomy environment by the Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE) in Costa Rica. In charge of the Area Socioambiental of IPNUSAC. Has published in the magazines Conjuncture, Analysis of the National Reality and offprints of Environmental Monitoring Center of Guatemala

EDGAR BALSELLS

Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Policy Economics (Universidad de Illionis en Urbana Champaign) y Maestría en Administración Pública (Usac-Inap). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca. Jefe del Área Socioeconómica del Ipnusac. Fue ministro de Finanzas Públicas, subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía Usac e investigador de Flacso-Guatemala.

Economist at the University of San Carlos in Guatemala. Master's Degree in Policy Economics (University of Illionis at Urbana Champaign) and Master's Degree in Public Administration (Usac-Inap). PhD in Political Science and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. Head of the Socio-Economic Area of Ipnusac. He was Minister of Public Finance, Undersecretary of Segeplan and Member of the Monetary Board. Postgraduate lecturer at the Faculty of Usac Economics and researcher of Flacso-Guatemala.

CLAUDIA BARRIENTOS

Maestra en Estudios culturales latinoamericanos (Flacso 2017), Especialista en Migración internacional (Colef, Tijuana 2017), Licenciada en Sociología (USAC, 2007). Actualmente es investigadora asociada del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, Centro-GEO, México, área de Territorio, geopolítica y sociedad, proyecto "Región transfronteriza México – Guatemala"

Master in Cultural Studies Latin American (FLACSO 2017), a specialist in international migration (Colef, Tijuana 2017), bachelor in sociology (USAC 2007). She is currently a researcher associated with the Center for Research in Sciences of geospatial information, CentroGEO, Mexico, area of territory, geopolitics and society, project "cross-border Region Mexico - Guatemala".

CRISTHIANS CASTILLO

Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAC. Jefe del Área Sociopolítica del IPNUSAC. Docente universitario. Ha sido consultor e investigador de Flacso-Guatemala y docente en programas de formación política para el INCEP. Miembro del equipo técnico del Grupo de los Cuatro. Ha realizado investigaciones sobre reforma a la Constitución Política del República.

Degree in International Relations from USAC. Head of the Socio-Political Area of IPNUSAC. University teacher. He has been a consultant and researcher in Flacso-Guatemala and a teacher in political training programs for INCEP. Member of the technical team of the Group of Four. He has carried out research on reform to the Political Constitution of the Republic.

ADRIÁN CHÁVEZ

Médico y Cirujano por la Usac. Ex vice ministro técnico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Es jefe del Área de Salud y Seguridad Social del Ipnusac. Fue secretario del Consejo Nacional de Salud y formó parte del equipo técnico que impulsó el Diálogo Nacional por la Universalización de la Salud, el Modelo de Atención Integral en Salud y la Iniciativa de Ley 4216. Ha sido docente universitario.

Doctor and surgeon by the USAC. Former vice minister technician of the Ministry of Public Health and Social Assistance. He is head of the Area of Health and Social Security of Ipnusac. He was secretary of the National Health Council and formed part of the technical team that prompted the National Dialog for the universalization of health, the model of Integral Health Care and the Initiative of Law 4216. Has been a university teacher.

DARÍO MONTERROSO

Ingeniero agrónomo. Maestro en Administración Industrial. Experto en catastro y topografía. Ex miembro del Consejo Mundial de Investigaciones Científicas de la Escuela de Hidrología, Madrid, España. Ha sido consultor en gestión de cuencas hidrográficas para el desarrollo económico sostenible de comunidades. Capacitador en educación ambiental y conservación de recursos naturales, de la Fundación Rescate Ambiental (FUNDAMBIENTE). publicado estudios de impacto ambiental, cambio climático y desarrollo rural.

Agronomist. Masters in Industrial Administration. Expert in Cadastre and Topography and was part of the Global Council of Scientific Researches of the School of Hydrology, Madrid, Spain. He has been a consultant; Management of Hydrogrpahic Basins for Economic Sustainable Development of Communities. Trainer in Environmental Education and Natural Resources Conservation of the Environmental Rescue Foundation - FUN-DAMBIENTE - he has published Studies on Environmental Impact, Climate Change and Rural Development.

PRESENTACIÓN

on la entrega a la comunidad universitaria y a la sociedad guatemalteca de esta nueva edición impresa de Revista Análisis de la Realidad Nacional, culminamos un año de intensa producción académica claramente enfocada a uno de los ámbitos del mandato con que fue creado el Instituto de Investigación y Análisis de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala: formular propuestas para el abordaje de la problemática que desafía al país.

En efecto, a lo largo de 2019 dedicamos una parte sustantiva de nuestro quehacer institucional a sistematizar y sintetizar el aporte de numerosos expertos convocados en su momento por el Consejo Superior Universitario (CSU) de la USAC, así como de los propios analistas del IPNUSAC, todo lo cual se plasmaría en la Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. documento con el cual la universidad del Estado se propuso hacer un aporte relevante tanto en el año de las decisiones electorales como de cara al porvenir inmediato, que inicia el 14 de enero de 2020 en un nuevo cuadrienio constitucional.

Al igual que los dos números impresos anteriores, esta edición No. 29 tiene como referente aquella propuesta universitaria para una agenda nacional. Sin abandonar la referencia a los contenidos programáticos de esa propuesta, se incorporan análisis comparativos entre los resultados preliminares del Censo nacional de población 2018, lo planteado en la Agenda Estratégica y el anteprovecto de presupuesto del Estado para 2020, que al cierre de la edición aún era objeto de tratamiento en el Congreso de la República.1

Los artículos muestran las falencias del presupuesto hacia las áreas de la problemática nacional a

^{1.} Por razones del calendario administrativo de la USAC, esta edición debió entrar a impresión antes del 30 de noviembre de 2019, fecha límite para la aprobación legislativa del plan estatal de ingresos y gastos correspondiente a 2020.

las que da seguimiento el IPNUSAC (socioeconómica; seguridad y justicia; desarrollo sostenible; salud y sociopolítica), pero además, las distorsiones que el presupuesto presenta en relación con las agendas estratégicas de largo alcance, entre ellas las Metas Estratégicas de Desarrollo aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Luego de una breve síntesis de la coyuntura nacional en la ruta hacia los relevos institucionales de enero de 2020, en esta edición pueden leerse artículos de Magaly Arrecis, Lizandro Acuña, Edgar Balsells, Cristhians Castillo, Adrián Chávez y Darío Monterroso, con el enfoque indicado. Además, damos continuidad a la reflexión de la acuciante cuestión migratoria, con dos trabajos de especialistas en la ma-

teria: Claudia Barrientos y Marcel Arévalo.

En mi calidad de directora del IP-NUSAC, expreso mi agradecimiento al valioso aporte que hace cada uno de los articulistas para la reflexión sobre los problemas de la nación. Del mismo modo que anticipo el agradecimiento institucional a los lectores por la recepción -al mismo tiempo atenta y críticade este fruto de nuestro trabajo. Con seguridad encontrarán en él ideas y enfoques coincidentes con sus propios criterios o conocimientos de las temáticas abordadas, o acaso sea lo contrario, pero de cualquier forma confiamos en cumplir con uno de los propósitos de la revista, el cual es alimentar el debate serio de los problemas nacionales, con propuestas para la incidencia hacia el bien común.

"Id y enseñad a todos".

Geidy De Mata Directora del IPNUSAC

Análisis de Coyuntura

Los saldos de la transición

n 2019 el país vivió el inicio de la era post Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la experiencia de una prolongada transición de un período constitucional al siguiente, con fecha de culminación el 14 de enero de 2020.

Si bien puede pensarse la transición política guatemalteca de 2019 en un sentido temporalmente extendido a prácticamente todo el año, empezando por la convocatoria a las elecciones generales de junio y culminando con las elecciones presidenciales de segunda vuelta en agosto, en este análisis nos concentramos en la transición en términos mucho más acotados: desde la finalización formal de la CICIG, la declaración oficial del presidente y el vicepresidente electos y las más recientes como controvertidas decisiones de la novena legislatura; es decir, un período de tres o cuatro meses que bien podrían identificarse como los primeros de la era post CICIG.

Enfocamos el análisis en tres ejes principales que, si bien no son exclusivos del período, marcaron el último tramo político del año. Nos referimos a la continuidad y nuevas manifestaciones de la crisis política e institucional, el caminar del país sobre la cuerda floja de una posible ruptura del orden constitucional y la enconada tensión en torno al binomio justicia/impunidad.

Los últimos meses del periodo de gobierno 2016-2020 habrán de recordarse como los de los intentos de desmontaje de instituciones, que tuvieron como blanco de ataque a aquellas que lograron mantener su independencia frente a la pretensión de una coalición instrumentada para oponerse y re-

vertir los avances de la lucha contra la impunidad y la corrupción. La Corte de Constitucionalidad (CC) y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) fueron el foco de ataques que no llegaron a coronarse con éxito para sus promotores, pero cuyo resultado es la erosión de la institucionalidad pública apegada al cumplimiento de su razón de ser, conforme los mandatos constitucionales.

Quienes se empeñaron en esa demolición fueron los derrotados del proceso político electoral de 2019, los que optaron por salir del escenario político, cobrándose la última factura sin que los detuviera el daño que pudieran causar a la institucionalidad republicana. Optaron para ello, por el discurso de la polarización y la descalificación. Así, en el discurso montado, tanto el PDH, Jordán Rodas, como tres magistrados de la CC (Bonerge Mejía Orellana, Gloria Patricia Porras y José Francisco De Mata Vela) se convirtieron en la personificación de un imaginario plan "socialista-comunista" que llevaría a convertir a Guatemala en "otra Venezuela" u "otra Nicaragua".

Atrás de ese anacrónico discurso está la ideología ultraconservadora que gobierna en otros paí-

ses latinoamericanos (destacadamente Brasil), portadora de una agenda anti derechos humanos que, mezclada con los afanes pro impunidad prevaleciente en la coalición también conocida como pacto de corruptos, la emprendió contra Rodas y la PDH colocándose al borde mismo de la inconstitucionalidad. Recuérdese que la Constitución Política de la República de Guatemala contiene en su preámbulo la expresa decisión de "impulsar la plena vigencia los derechos humanos dentro de un orden institucional estable. permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho".

La evaluación de la conducta seguida por el liderazgo conservador del Legislativo y el Ejecutivo salientes, respecto del Ombudsman y de la PDH, no deja lugar a dudas sobre el sentido regresivo en materia de derechos humanos, violatorio de la Constitución y de los compromisos de Guatemala en este ámbito. En esa línea se sitúa el congelamiento presupuestario concertado entre la junta directiva del Congreso de la República y el Ministerio de Fianzas Públicas (MFP), que puso en serios aprietos financieros a la PDH

Tanto la pretensión de destituir al PDH y el congelamiento de su presupuesto tienen graves implicaciones respecto del apego que el Estado de Guatemala debe observar para la existencia de una entidad nacional independiente defensora de los derechos humanos

Entre otros, se contraviene el principal instrumento internacional en esta materia, denominado Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, conocido también como Principios de París (1991). Como parte de la comunidad internacional, el Estado quatemalteco está obligado a observar esos principios de alcance universal. Uno de ellos se refiere, precisamente, a las garantías de independencia en materia financiera:

> La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la

dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.¹

Pero, además, es una abierta contravención de los acuerdos de paz suscritos en su momento por el gobierno de Guatemala y la antigua guerrilla agrupada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), específicamente del Acuerdo global sobre derechos humanos, suscrito en México en marzo de 1994. Entre otras declaraciones solemnes hechas a nombre del Estado, el gobierno de la época convino, al firmar ese acuerdo, en que

> cualquier comportamiento que limite, restrinja o atente contra las funciones que en materia de derechos humanos tienen asignados el Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos y el Ministerio Público, socava principios fundamentales del estado de derecho, por lo que dichas instituciones deben ser

^{1.} Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, Principios de París, 1991. Adoptados por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 48/134 de 20 de diciembre de 1993. Véase el texto completo en https://dhpedia.wikis.cc/wiki/ Principios de Par%C3%ADs.

respaldadas y fortalecidas en el ejercicio de tales funciones.

Y de manera particularizada respecto de la institución del Procurador de los Derechos Humanos, en ese mismo acuerdo se estableció el compromiso de que

> el Gobierno de la República de Guatemala continuará apoyando el trabajo del mismo para fortalecer dicha institución, respaldando accionar y promoviendo las reformas normativas que fueren necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades. El Gobierno de la República de Guatemala apoyará las iniciativas tendientes a mejorar las condiciones técnicas y materiales con que pueda contar el Procurador de los Derechos Humanos para cumplir con sus tareas de investigación, vigilancia y seguimiento de la plena vigencia de los derechos humanos en Guatemala.

Otra de las manifestaciones de la crisis institucional es el impasse en el proceso de elección de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las de Apelaciones (CA). Los amparos provisionales otorgados por la CC el 16 de septiembre pasado, que

obligaron a prácticamente reiniciar los procesos de postulaciones (Revista Análisis de la Realidad Nacional, 2019), tuvieron como efecto una situación previsible: que llegada la fecha en que debían asumir los nuevos magistrados, estos no estuvieron electos y, en consecuencia, debieron seguir ejerciendo funciones quienes se suponía habrían de entregar sus cargos el 13 de octubre.

Los conatos de emisión de decretos exprés en el Congreso de la República para saltarse algunos de los argumentos de la CC para ordenar el reinicio de los procesos en las Comisiones de Postulación correspondientes, finalmente no llegaron a concretarse y a la CSJ, lo mismo que a las CA, no les quedó más recurso que atenerse a lo resuelto por el tribunal constitucional en una opinión consultiva que le fue requerida. Esta se basó en el Artículo 71 de la Ley del Organismo Judicial, que a la letra reza:

Abandono de funciones. Ningún magistrado o juez, propietario o suplente en funciones y ningún funcionario o empleado del Organismo Judicial, dejará su cargo, aunque se le haya admitido la renuncia o cumplido el tiempo

de su servicio, sino hasta que se presente su sucesor.

La cercanía del plazo en que debían renovarse las cortes –el va indicado 13 de octubre- alimentó, a pesar de lo dicho por la CC, no solamente una andanada de opiniones en diversos medios de comunicación, sino también especulaciones y rumores respecto de una eventual defenestración de los magistrados constitucionales, con la que se concretaría la tan temida ruptura del orden legal del país.

De tal magnitud fueron las tensiones, las confusiones y las especulaciones, que el propio presidente de la República electo. Aleiandro Giammattei, se animó el 9 de octubre, a sugerir a los actuales integrantes de la CSJ y las CA que renunciaran "de manera irrevocable" para, en sus palabras, "evitar un rompimiento del orden constitucional". Asimismo, pidió, "a título personal" a la CC, "revocar" los amparos provisionales del 16 de septiembre (Juárez, 9 de octubre de 2019). Si bien lo expresado por el futuro mandatario no pasó de ser un posicionamiento político ante un asunto candente en el país, el hecho de que diera ese paso –al cual realmente no estaba compelido por ninguna razón vi-

sible o pública- denota el nerviosismo que rodea todo el proceso de postulación y elección de las nuevas cortes, designación que irremisiblemente quedará bajo la responsabilidad de la nueva legislatura, después del 14 de enero de 2020

De este modo, la CC agregó un ingrediente a la confrontación más o menos abierta, con otro de los poderes del Estado: el Legislativo, que debió acatar -a medias- un amparo que el tribunal constitucional otorgó al Ministerio Público (MP), a la organización no gubernamental Acción Ciudadana (AC) y al abogado Alfonso Carrillo, quienes por separado se habían pronunciado contra la creación de una comisión parlamentaria que investigaría todo lo actuado por la CICIG. El amparo provisional de la CC obliga a que la también llamada Comisión Anti-CICIG, creada por un acuerdo del pleno del Legislativo el 24 de septiembre pasado, dejase de funcionar y realizar entrevistas a personas que se consideran "víctimas" de la desaparecida comisión establecida en su momento por acuerdo entre el Estado de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas. En una evidencia más de la confrontación del Legislativo –dirigido por diputados conservadores aliados al gobierno de Jimmy Morales– y la CC, el presidente del Congreso, Álvaro Arzú Escobar, dispuso la creación de una "Comisión de la Verdad", sin pasar por la aprobación del plenario.

Así se concretó una nueva vuelta de tuerca en el proceso de confrontación de poderes del Estado con la CC. Primero fue el Ejecutivo, encabezado por Morales, a propósito de la expulsión del entonces comisionado de la CI-CIG, Iván Velásquez, o el cierre anticipado de dicha comisión internacional. A eso siguieron las diferencias Ejecutivo-CC en torno a un acuerdo bilateral de Guatemala con Estados Unidos para la atención, en territorio quatemalteco, de solicitantes de asilo en la nación norteamericana (acuerdo de "tercer país seguro"). En ambos casos la línea gubernamental fue la desobediencia, aparejada con señalamientos descalificadores sobre el quehacer de la CC. Esta, por su parte, careció de las herramientas para forzar a la obediencia de sus resoluciones, dándose lugar a una situación caracterizada por algunos observadores como "ruptura institucional de baja intensidad".

Esa línea de confrontación "de baja intensidad" se mantuvo durante el período de transición y tal parece que a los diputados etiquetados con la denominación de "Pacto de corruptos" les ganó la desesperación porque el tiempo se les agotaba y eso explicaría que el 12 de noviembre se aprobaran una serie de reformas al Código Procesal Penal, contenidas en el Decreto 10-2019 y que genéricamente se conoce como Ley de Aceptación de Cargos.

La esencia de la nueva legislación es que aquellos imputados penalmente, que en ciertas fases del proceso judicial acepten haber incurrido en los ilícitos de los cuales se les acusa, pueden recibir beneficios de reducción de las penas a los que podrían ser condenados. Tal disminución puede llegar, dependiendo de la fase procesal en que se produzca la aceptación de cargos, hasta el 50 por ciento de la pena.

Nacida de una iniciativa legal que en su momento presentó la CSJ, pero que fue manipulada a conveniencia por el bloque anti CICIG, la nueva legislación levantó polémica en medios políticos, jurídicos y periodísticos por dos vertientes críticas. La primera de ellas se refiere a los móviles no dichos de la ley, pero que se resumen en la intención de la mayoría parlamentaria que la aprobó de protegerse las espaldas y garantizarse impunidad, una vez que caduque la inmunidad de cual gozan, a partir del 14 de enero de 2020.

No parece casual que varios de los más activos promotores de la reforma (una veintena según estimaciones periodísticas) tengan en común estas dos características: 1) son diputados para quienes la CICIG y el Ministerio Público (MP) solicitaron que se levantara el derecho de antejuicio para ser investigados y procesados por diversas acusaciones de ilícitos; 2) son diputados que no lograron la reelección durante los comicios generales del 16 de junio pasado (de la novena legislatura solamente 48 de 158 diputados fueron reelectos). Adicionalmente, y no menos importante en cuanto a la motivación de la reforma, esta ofrece beneficios a bastantes encausados a partir de 2015, cuando MP-CICIG desarrollaron con mayor intensidad la persecución penal de delitos de cuello blanco de alto impacto social.

Dicho de otra manera, la crítica a los móviles de la ley se dirige hacia la impunidad del pasado inmediato y a la impunidad del porvenir inmediato. Y precisamente en este punto los señalamientos se enlazan con la segunda vertiente de la crítica: los errores técnicos y jurídicos que podrían terminar por beneficiar no solamente a los acusados por MP-CICIG en casos de corrupción, sino a una gama mucho mayor de delitos. Laxitud que, a juicio de los especialistas, puede tener perniciosos efectos sociales. Parapetada en el argumento de contribuir a disminuir la sobrepoblación del sistema penitenciario, la Ley de Aceptación de Cargos tendrá efectos retroactivos favorables a los reos procesados por diversos delitos, pero desfavorable para la mayoría de la ciudadanía auatemalteca.

El escenario analizado es suficiente para prefigurar los grandes desafíos que se presentan al país a partir del 14 de enero de 2020, los cuales bien podrían resumirse en breves palabras: restablecimiento de la institucionalidad en términos del respeto a los mandatos constitucionales de cada cual y diálogo para buscar salidas básicas frente a los graves problemas económicos v sociales del país. Lo contrario sería una condena para seguir chapaleando en el pantano de la crisis.

Referencias bibliográficas

Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1994). Acuerdo global sobre derechos humanos. II. Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos. Numeral 1. México, DF., 29 de marzo de 1994. Accesible en http:// biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/ Acuerdos-de-Paz/33.pdf

Revista Análisis de la Realidad Nacional. (2019). Polarización hasta el minuto 90. Edición digital 171, 1 al 15 de octubre de 2019, página 9. Accesible en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/10/IPN-RD-171. pdf

Juárez, E. (La Hora, 9 de octubre de 2019). "Giammattei pide renunciar a magistrados de la CSJ y a la CC derogar amparo". Accesible en https://lahora.gt/giamattei-pide-renunciar-a-magistrados-de-la-csj-y-a-la-cc-derogar-amparo/

Población, presupuesto y agenda nacional

Política fiscal y gobernabilidad

Cristhians Castillo

Resumen

Los abordajes de las finanzas del Estado son usualmente tratados desde el debate economicista que mide variables cuantitativas y evita incorporar el análisis político que impacta directamente en la forma en que se aprueban los presupuestos de ingresos y egresos del Estado y las correlaciones de fuerza que inciden en la distribución final de los mismos. La transición de gobierno abre un espacio de oportunidad para promover un debate serio respecto de las necesidades de financiamiento de lo público en el país. Conformarse con preconcepciones ideológicas de que lo público es ineficiente y por ello hay que privatizarlo, o no pagar impuestos porque se los roban, son prejuicios que podrían condenar a la población pobre del país, a continuar con el abandono producto de la concentración de lo público en las ciudades y el repliegue institucionalidad del territorio por la falta de recursos para llevar la presencia efectiva del Estado a todo el país.

Palabras clave

Gasto público, finanzas públicas, pacto por la fiscalidad, inversión social, déficit presupuestal, inversión para el desarrollo.

Abstract

State finance approaches are usually addressed since the economic debate that measures quantitative variables and avoids incorporating political analysis that directly impacts the way the income and egress budgets of the State and the correlations of force that affect the final distribution of them. The government transition opens up a space for opportunity to promote a serious debate about the financing needs of the public in the country. To settle for ideological preconceptions that the public is inefficient and therefore must be privatized; or not paying taxes because they are stolen, are prejudices that could condemn the poor population of the country, to continue with the abandonment result of the concentration of the public in the cities and the withdrawal of institutionality from the territory because of the lack of resources to bring the effective presence of the state to the whole country.

Keywords

Public spending, public finances, taxation pact, social investment, budget deficit, development investment.

I presupuesto general de ingresos y egresos del Estado es la herramienta de política pública que define las prioridades de la gestión gubernamental de turno, aunque su diseño por mandato legal es responsabilidad del Ejecutivo, se han venido desarrollando en el país diversas metodologías de planificación presupuestal participativa, como es el caso del presupuesto abierto, mediante la cual se abre un espacio de incidencia a la sociedad civil organizada e institucionalidad estatal para plantear sus requerimientos a la luz de las necesidades inmediatas y las

de largo alcance; cada unidad ejecutora diseña un presupuesto ideal que, además de los compromisos funcionales, debe atender las brechas sociales pendientes que se han priorizado desde los Acuerdos de Paz, los cuales siguen siendo el marco de orientación del proceso de reforma profunda de Estado.

El monto nominal del presupuesto de Guatemala es de los más bajos de América Latina (gráfica 1) respecto del Producto Interno Bruto (PIB). Este comportamiento conservador ha llevado a un abandono sistemático de la inversión tanto social como en infraestructura del país (gráfica 2). El estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, denominado Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. analiza 30 años de política fiscal en la región y ubica a Guatemala en la clasificación de países con un gasto público menor al 20% del PIB y bajas tasas de crecimiento, estando en la cola de los 18 países analizados, sin que haya un cambio significativo en las últimas tres décadas.

Los países más rezagados con base a su gasto público en la región, según el estudio son: Guatemala, Haití y Paraguay, los cuales además gastan poco en desarrollo social e inversión, destinando la mayor parte de sus magros presupuestos a funcionamiento, lo que no contribuye a atender los rezaaos sociales, ni tiene un impacto significativo como factor multiplicador del crecimiento económico, más que por la vía del consumo. La tendencia se agudiza cuando el comportamiento conservador en el gasto público sacrifica en primera instancia, políticas de inversión social que profundizan las asimetrías entre capas socioeconómicas de esta sociedad altamente excluyente.

La variable corrupción complejiza y deteriora la calidad del gasto y hace una mala priorización de políticas públicas de carácter subsidiario para poblaciones con menores ingresos, convirtiéndolas en instrumentos clientelares cuya prioridad es generar fidelidad política, antes que mejorar la calidad de vida.



La decisión política de tener una política económica tan conservadora, se correlaciona con una posición cómoda de los gobiernos de no fortalecer las capacidades de recaudación del Estado ni de elevar la carga tributaria, actividad estatal impopular no solo entre los agentes económicos formales, sino además en la actividad económica informal. Esta última, para el caso guatemalteco, consume más del 70% de la población económicamente activa. Entonces, no solo tenemos una tímida recaudación, sino además una visión neoliberal del gasto público

que sacrifica la institucionalidad estatal, sobre todo si se quiere invertir en desarrollo humano.

Los ministerios con mayor asignación presupuestal son los que tienen un gasto de funcionamiento mayor, dejando de lado la inversión en infraestructura y tecnología como es el caso de los ministerios de Educación, Gobernación, y Salud. El pago al servicio de la deuda es el segundo en importancia en los rubros de gasto, mientras que las denominadas "obligaciones a cargo del tesoro" (tabla 1), contienen una serie de asignacio-

nes que se distribuyen en una gran cantidad de unidades ejecutoras, lo que fragmenta la asignación del gasto y dispersa la ejecución

de los recursos sin atender una visión integral orientada al desarrollo sostenible.

Gráfica 2. Gasto público según su clasificación funcional. Países seleccionados de América Latina, 2015 (En porcentajes del PIB) 45.7 50 41.7 40 39.8 25.8 26.9 30 23.3 23.3 21.7 20.7 19.5 18.4 18.5 17.0 16.9 14.1 12.3 Suatemala Chile República Dominicana Vicaragua Panamá Costa Rica Honduras Perú Salvador Paraguay Protección social Educación Salud Otros servicios sociales Servicios públicos generales Defensa, Orden Público y Seguridad #IIIIIIIIII Asuntos económicos Gasto total

La inversión pública en infraestructura para el desarrollo no cuenta con un sistema de coordinación que oriente coherentemente los gastos de capital, quedando a discrecionalidad de las unidades ejecutoras la priorización de obra gris, que además choca

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que si bien prioriza el gasto con base en requerimientos de los consejos comunitarios de desarrollo, la programación en los niveles superiores del sistema es susceptible a injerencias de intereses políticos, lo cual permite que al llegar al Congreso de la República los proyectos pueden ser acomodados a los acuerdos de bancadas y, en el peor de los casos, a los caprichos de los representantes territoriales que pueden salir beneficiados con la adjudicación de las obras.

Al escenario planteado hay que agregar que la meta de recaudación tributaria es constantemente amenazada por prácticas de evasión fiscal, contrabando o elución que agentes económicos formales e informales utilizan para no cumplir con sus responsabilidades tributarias; a ello hay que agregar las acciones de incidencia, en el legislativo que logran para obtener la protección de leyes especiales que otorgan amnistías, exoneraciones, conceden privilegios, hasta decisiones administrativas

que otorgan condiciones especiales de tributación como convenios de pago, que terminan minando la capacidad fiscal del Estado e incrementando su dependencia del endeudamiento que se ha constituido en otro negocio privilegiado.

No se planifica de manera multianual en función de una agresiva estrategia de reducción de la pobreza desde el gasto público, sino que el crecimiento vegetativo de la sociedad hace que se autoajusten las variables macro financieras, anteponiendo la sanidad macroeconómica, a la urgencia macro social de desarrollo humano; en concreto la administración central gestiona la precariedad financiera maniatada por la rigidez presupuestal, amenazada por la evasión fiscal y capturada por la

Tabla 1. Presupuesto institucional asignado en 2019

Institución	Ejecutado 2018	Aprobado 2019(*)	Recomendado 2020
Total	75,277.00	88,244.50	91,900.00
Presidencia de la República	235.0	231.0	244.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	433.3	589.7	633.0
Ministerio de Gobernación	4,854.8	5,344.8	5,469.2
Ministerio de la Defensa Nacional	2,053.8	2627.7	2,828.1
Ministerio de Finanzas Públicas	272.8	389.0	386.2
Ministerio de Educación	13,990.3	16,761.4	17,771.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	6,428.6	8,263.2	8,198.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	612.6	752.2	664.3
Ministerio de Economía	360.2	403.4	431.2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,404.70	1,365.40	1,334.50
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,782.50	6,053.40	5,049.60
Ministerio de Energía y Minas	73.4	81.0	91.9
Ministerio de Cultura y Deportes	431.2	623.0	560.3
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,216.8	1,526.7	1,536.4
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	140.6	190.1	211.8
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	25,965.3	28,355.2	30,202.8
Servicios de la Deuda Pública	11,050.0	13,411.0	14,906.0
Ministerio de Desarrollo Social	866.8	1,159.1	1,252.1
Procuraduría General de la Nación	104.4	117.3	128.8

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

corrupción.

Una aproximación a los grandes rubros de gasto público

La ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado produce bienes y servicios públicos que atienden situaciones

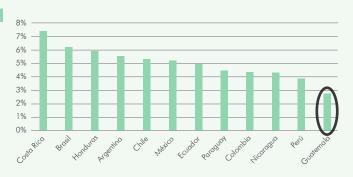
socialmente problemáticas que pueden ser fuente potencial de rezago social. Determinar que problemas sociales se atienden desde la política pública es el trabajo de los funcionarios electos para la conducción de la institucionalidad estatal. Los recursos públicos nunca seran suficientes para intervenir en la multiplicidad de problemas sociales, pero una adecuada selección de aquellos que eviten la conflictividad social y promuevan modelos de vida digna, pueden elevar las capacidades para procurarse de manera individual y colectiva una mejor calidad de vida.

Por las condiciones socieconómicas de la población guatemalteca es de vital importancia que la capacidad de agencia de los individuos esté apuntalada por conocimientos y destresas generales, por un estilo de vida saludable, por un ambiente social seguro y por una infraestructura para la mobilidad oportuna, asi como aceso a vivienda, mínimamente. Ante estas funciones básicas de lo público, se pueden analizar los principales rubros de gasto del presupuesto estatal. Este artículo mas que hacer un repaso de las asignaciones a los ministerios de Educación, Salud, Gobernación y Comunicación Infraestructura y Vivienda hace una aproximación a cuales son los principales rubros del presupuesto de ingresos y egresos del Estado y el impacto que pueden tener en la generación de oportunidades para que los segmentos más empobrecidos del país, logren ascender a niveles de ingreso capaces de participar del mercado para comprar los bienes y servicios que aporten a su percepción de calidad de vida.

El gasto público en educación, a pesar de ser el componente más alto del presupuesto, representando un 19% del total para el presente ejercicio fiscal, no produce los resultados esperados, ni tiene la cobertura que genere oportunidades para el desarrollo humano de la población de forma igualitaria. Consume 16.76 miles de millones de quetzales que, al hacer un superficial análisis de costo beneficio, salta a la vista el alto porcentaje para gastos de funcionamiento que consume la mayor parte de los recursos asignados, debido a prebendas concedidas en la negociación colectiva y contenidas en el pacto colectivo que de todas formas no dignifica salarialmente a los maestros y no guarda congruencia con la calidad de los egresados del sistema de educación pública, quienes enfrentan serios problemas para obtener resultados positivos en la prueba de ingreso a la única universidad pública del país, así como complicaciones para incorporarse al mercado laboral formal

Gráfica 3. Gasto público en educación, 2016 (porcentaje del PIB)

País	%
Costa Rica	7.43%
Brasil	6.24% ¹
Honduras	5.96%
Argentina	5.57% ²
Chile	5.35% ²
México	5.24% ¹
Ecuador	5.00% ¹
Paraguay	4.52% ²
Colombia	4.40%
Nicaragua	4.35%
Perú	3.92%
Guatemala	2.80%



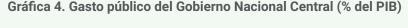
Fuente: Banco Mundial/Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), disponible en: https:// chequeado.com/el-explicador/la-inversion-educativa-argentina-se-ubica-por-encima-del-promedio-regional-y-el-90-se-destina-a-salarios/

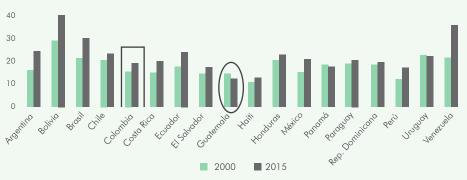
La tendencia en la región latinoamericana es a que los gastos de funcionamiento consuman el mayor volumen de los recursos públicos, a lo que hay que agregar que el gasto del gobierno central de Guatemala es el más bajo no solo en Centroamérica, sino de la región latinoamericana superando únicamente a Haití (gráfico 3). Esta tendencia en la asignación presupuestal es la principal causa del abandono del Estado guatemalteco a políticas sociales que, de manera subsidiaria, debieran mitigar el impacto de la pobreza que afecta al 60% de la población.

La carga tributaria (relación ingresos tributarios/PIB nominal) sique siendo una tarea pendiente, debido a que no hay un pacto de país que defina una meta de recaudación que haga sostenible el gasto público, existiendo tan sólo tímidas propuestas de incremento de los ingresos tributarios, y la eficiencia en su administración, pero que evitan tocar las rentas patrimoniales, tal es el caso de los impuestos directos que no solo contribuyen al incremento de ingresos para el presupuesto, sino tienden a disminuir la brecha de desigualdad que es una de las más altas de América Latina.

Los bajos gastos de capital y la inversión en infraestructura para el desarrollo postergan la posibilidad que Guatemala se constituya en un centro logístico para el comercio mundial, teniendo no solo rezagos en materia de infraestructura aeroportuaria y marítima,

sino que las condiciones de la red vial del país, solo han atendido la crítica situación de mantenimiento de la carpeta vial, pero aun no expande ni logra mejorar significativamente la reducción de los tiempos de movilidad afectando con ello la competitividad en general.





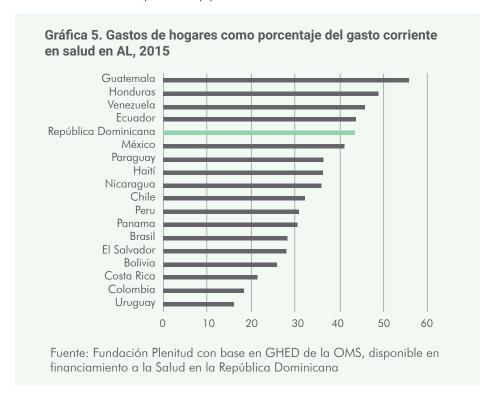
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponible en: http://anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/el-gasto-publico-en-colombia-algunos-aspectos-sobre-su-tamano-evolucion-y

La inequidad social también se encuentra en el costo que representa para la sociedad asumir el fracaso del sector salud en el país, que a pesar de tener cinco prestadores de servicios de salud, a saber: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Sanidad Militar, Organismos No Gubernamentales prestadores de

servicios financiados con fondos del Estado y Fundaciones Privadas que también ejecutan recursos públicos, quienes en conjunto no logran atender toda la demanda, ni reducen el impacto de los gastos de bolsillo que pueden debilitar los ingresos de los hogares, más aún, si enfrentan enfermedades degenerativas o catastróficas. El gasto social para Guatemala no

solo debe ser un tema de bien común, sino una prioridad debido al deterioro de indicadores sociales como desnutrición, pobreza v po-

breza extrema que lejos de reducirse, o se profundizan o muestran reducciones insignificantes.



El servicio de la deuda que consume 13.41 miles de millones de quetzales aprobados para el 2019, son el segundo rubro en importancia luego de la educación en las prioridades presupuestales; recursos destinados a cubrir intereses de la deuda pública que ha pasado a ser un negocio de más de 20 millardos anuales,

debido al déficit fiscal. Las fuentes de financiamiento del déficit se cubren a partir del año 2012 en mayor porcentaje por recursos provenientes de la banca privada del país, que cobra intereses superiores a los que pudiera demandar la deuda externa, haciendo del endeudamiento mediante la compra de bonos y otras herramientas monetarias, un negocio rentable a costa de la frágil carga tributaria.

Pagar intereses por utilizar recursos producto del ahorro de otros debiera ser utilizado con altísima eficiencia, sobre todo si como país se prioriza cumplir con sus responsabilidades financieras, antes que invertir agresivamente en atender el gravísimo cuadro de desnutrición en el país. Pero al parecer, los gobiernos prefieren pagar el costo de los préstamos aunque no tengan la capacidad de ejecutarlos; es un total despropósito pagar intereses por capitales que han sido otorgados al país, pero que

en-general/

por burocratismo o por incapacidad institucional, dichos recursos no son puestos a circular para atender las problemáticas que motivaron adquirir dichas deudas.

Hay que recordar que a partir de las reformas a la Constitución en 1994, el Banco Central tiene prohibición de emitir moneda sin respaldo para financiar al Estado, a contraposición, la tendencia agresiva en el crecimiento de la deuda interna, hace pensar que se logró meter a la constitución un negocio a todas luces rentable para la banca privada del país.

Gráfica 6. Composición de la deuda pública por fuente de financiamiento 18% 16% 14% 12% 10% 8% 6% Deuda Interna (%PIB) 4% Deuda Externa (%PIB) 2% 0% 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 Fuente: serie histórica con datos de Bloomberg, disponible en: https://politicagt. wordpress.com/2013/07/30/sobre-la-emision-de-los-bonos-del-tesoro-y-la-deuda-

Consideraciones finales

Los recursos del Estado son una importante fuente de reactivación económica, principalmente en momentos de contracción o ralentización de la economía nacional por factores exógenos y endógenos, que puede o no ser intervenidos mediante herramientas de política pública. Los intereses que giran en torno al presupuesto del Estado, mueve no solo a actores institucionales, sino a agentes económicos que han aprendido a acumular y reproducir capitales a partir de negocios privilegiados con la estatalidad

El diseño constitucional de aprobación de los recursos públicos, contenido en el artículo 171 inciso "b", confiere al Congreso de la República la potestad de aprobar, modificar o improbar el proyecto de presupuesto que le traslade el Ejecutivo; si no fuere aprobado, el Legislativo podrá modificar o ajustar el último presupuesto vigente. Con estas prerrogativas otorgadas a los legisladores, el riesgo de manipulación política en el monto y la distribución del presupuesto, hace que se hayan generado dinámicas susceptibles de albergar corrupción en la ejecución de los fondos, desde figuras como el Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR), hasta la utilización de organizaciones no gubernamentales que ejecutan fondos públicos. La potestad legislativa de alterar el diseño técnico del presupuesto obliga a las unidades ejecutoras a someterse a los vaivenes políticos.

El momento de transición política hacia una restauración conservadora en la que los sectores tradicionales de poder se reencuentran con el poder público, también representa un reto para las finanzas del Estado debido a que las visiones conservadoras de los centros de pensamiento tradicionales. propugnan por la disminución del gasto público, lo que podría incidir en recortes al gasto social. Si bien las posturas del presente y el próximo gobierno son conservadoras, los ofrecimientos de campaña y las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), con miras al 2032 apuntan a un mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías, a la reactivación económica nacional.

Las primeras acciones del binomio electo, de cara al presupuesto, consistieron en plantear una reducción de por lo menos dos millardos de quetzales respecto de la

meta de recaudación planteada por el proyecto de presupuesto 2020, alertando sobre posibles recortes a las asianaciones de unidades ejecutoras, debido a que se ajustará el techo del presupuesto a la baja. De concretarse la reducción de la meta de recaudación, y el ajustea a la baja de los recursos para las unidades ejecutoras, se impactará en la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios oportunos y pertinentes, principalmente a quienes siguen requiriendo la acción subsidiaria del gasto público. La vuelta a una visión conservadora en la administración del Estado plantea el riesgo de volver a la ruta de desinstitucionalización, que promovieron los gobiernos de Álvaro Arzú y Oscar Berger, quienes desde una visión neoliberal de la gestión pública, redujeron el tamaño de lo público y su participación en la prestación de servicios estratégicos que fueron asumidos por iniciativa privada, lo que llevó a establecer precios únicamente por la vía del mercado

Igualmente, hay riesgo de que se alineen en el Congreso intereses en torno a una agenda de contrarreforma de Estado, que tome como moneda de cambio decisiones sobre el presupuesto 2020, pudiendo inclusive no aprobarlo, para que sea el gobierno entrante el que reacondicione las asignaciones presupuestales y determine las nuevas prioridades del Gasto. La Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), previo a la aprobación de la Ley de Aceptación de Cargos, ofreció al binomio electo aprobarle su readecuación presupuestal, si no se aprobara el presupuesto, levantando suspicacias la actitud dócil de la UNE frente al presidente que los venció en las elecciones recién pasadas.

Técnicamente es mejor aprobar un presupuesto para cada periodo fiscal debido a que las fuentes de financiamiento y los destinos específicos están previamente definidos, y no someter a las manipulaciones y mañoseo político, la readecuación de uno vigente que debe ser ajustado entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la base de negociaciones discrecionales que pueden beneficiar o castigar a unidades ejecutoras según su identificación con los actores políticos y no en función de su aporte a la sociedad.

Tal el caso del Tribunal Supremo Electoral (TSE) que cumple funciones complejas en la administración del derecho electoral y que

cuando sus decisiones afectan a los partidos políticos, estos buscan incidir en sus decisiones generando desgaste político o presión financiera. De cara al proceso de evaluación de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su impacto en las recientes elecciones generales, el TSE debe integrar la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, que deberá orientar el debate de la actualización del sistema electoral tomando en cuenta que se debe fortalecer el financiamiento ordinario del TSE, puesto que ha habido un incremento de funciones producto de la reforma a la LEPP en el 2016 y su implementación tardía generó incertidumbres que en nada contribuyen a la credibilidad institucional.

Es fundamental invertir en el fortalecimiento de la institucionalidad electoral para mejorar la calidad de la democracia y la credibilidad de los votantes en el sistema electoral quatemalteco.

El gobierno entrante tiene retos muy específicos en materia de resultados contundentes de las políticas públicas, la población tiene una altísima expectativa de efectividad del gobierno, principalmente luego de la crisis de corrupción del gobierno patriota, lo intrascendente de la administración de Maldonado Aquirre y la parálisis del Gobierno del Presidente Morales. En estas circunstancias la administración financiera y la gestión política no solo deberá atender las brechas históricas, dar conducción política a la administración pública sino además dar resultados rápidos y contundentes que le brinden legitimidad al ejercicio del poder. Todo ello requiere de recursos financieros que sostengan la operatividad burocrática, reactiven la inversión para el desarrollo e inviertan en la reforma profunda del Estado; también requiere una decisiva política fiscal sostenible no solo para el año de transición, sino para todo el periodo gubernamental.

presidente electo Alejandro Giammattei debe contemplar que en su propuesta de Consejo de Estado, se promueva un pacto por la fiscalidad del Estado capaz de financiar no solo la inercia y la mecánica institucional, sino además los proyectos nuevos que ofreció en campaña y la inversión necesaria para reavivar la economía nacional. Una política fiscal conservadora, que de entrada sacrifique los rubros de inversión social, solo agravará la delicada situación social del país y despertará los viejos fantasmas de gobiernos pro empresariales, dedicados exclusivamente al gerenciamiento de lo público con objetivos privados, que anteponen la sanidad macroeconómica al desarrollo integral de la población del país. Invertir en la gente es la ruta para elevar la productividad nacional.

Posibles Escenarios

Tendencial: se promoverá una política económica conservadora en la que habrá contracciones del gasto social y se impulsarán una serie de amnistías fiscales como la recientemente conferida a los ganaderos en el país, que impactarán a la baja la carga tributaria y contraerán el gasto público, principalmente de las políticas sociales. En contraposición, se fortalecerá el gasto en seguridad y defensa y en el fortalecimiento de las políticas para la competitividad incluida la inversión en infraestructura física, manteniendo un controlado déficit fiscal y una estabilidad en la política macroeconómica.

Ideal: se alcanza una sana gobernanza en el Consejo de Estado que ha planteado el presidente electo y se promueve en el seno del mismo, la discusión de un pacto por la fiscalidad que establece una meta de recaudación objetiva y las prioridades de gasto para el periodo del próximo gobierno, priorizando la inversión social, principalmente en educación, salud, desnutrición e infraestructura para el desarrollo que pueden en conjunto beneficiar la competitividad global del país.

Desafíos ciudadanos en materia fiscal

El momento de transición de poder demanda de la población quatemalteca estar alerta al debate legislativo de aprobación, no solo del presupuesto, sino además de la concreción de la agenda de contrarreforma de Estado que avanza sigilosamente en el Congreso de la República, debido a que la alianza oficial-conservadora que ha electo la junta directiva de los últimos dos años y ha promovido una agenda de reversión de los marcos normativos, que sirvieron de base para armar los casos de alto impacto presentados por el Ministerio Público y la CI-CIG, cuentan con los votos suficientes en el hemiciclo parlamentario, para concretar sus intereses que podría aún ser determinantes para la elección de cortes si se diera durante la actual legislatura, que ya promueve un ideario conservador en la función legislativa.

A manera de conclusión

El comportamiento histórico de las finanzas públicas se reproduce sobre la tendencia de no planificar según las necesidades, ni las metas que se pretenden alcanzar en la reducción de brechas sociales. sino se recurre a presupuestar modestos movimientos mecánicos en el techo presupuestal de las unidades ejecutoras que suman a un crecimiento reservado del monto global del presupuesto, sin que ello sea diseñado para impactar en la calidad de vida de las y los guatemaltecos. Además, la contraparte de ingresos que sostienen las proyecciones de gasto tienen un comportamiento errático soportado por un crecimiento en la deuda pública que impacta en la brecha del déficit fiscal, toda vez que se apuesta más por el endeudamiento destinado al funcionamiento, en lugar de atajar los privilegios, las exoneraciones, la evasión, la elución fiscal y el contrabando.

El proyecto de presupuesto 2020 reproduce la tendencia sistemática de las finanzas del país que contempla un modesto incremento tanto en el techo presupuestal como en la meta de recaudación, que permite solamente ajustar al alza a los rubros debido al crecimiento vegetativo de las variables sociodemográficas, sin proyectar una política pública de impacto que atienda las deprimidas condiciones sociales. Peor aún, la tendencia a no aprobar el presupuesto somete a acuerdos políticos entre oficialismo electo y oposición complaciente en la readecuación financiera del presupuesto vigente, que puede premiar o castigar en función del alineamiento a la alianza de los actores que dependen de las transferencias de recur-SOS.

La lucha por la transparencia no es solo por la calidad del gasto y la publicidad de las decisiones públicas, es por la transformación de la estructura de valores sociales que asuman una posición de cero tolerancia a las viejas formas de administrar los recursos públicos.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.*

Cetrángolo, O., et. al. 2018. Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo de la a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Fundación Plenitud. (2018). Financiamiento a la Salud en la República Dominicana. Una estimación del período 2007-2017 utilizando las categorías del SHA 2011. Santo Domingo, República Dominicana. Morales, I. (2013). Sobre la emisión de los bonos del tesoro (y la deuda en general). Artículo publicado en política.gt, consultado el 15 de noviembre de 2019, disponible en: https://politicagt.wordpress.com/2013/07/30/sobre-la-emision-de-los-bonos-deltesoro-y-la-deuda-en-general/

Ramos, J. y Meloa, L. (2019). El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. consultado el 15 de noviembre de 2019, disponible en: http://anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/el-gasto-publico-en-colombia-algunos-aspectos-sobre-su-tamano-evolucion-y

El Sistema Nacional de Inversión Pública a la luz de datos censales y presupuestarios

Edgar Balsells

Resumen

El presente artículo parte de las sistematizaciones que desde 1997 se tienen en términos de insertar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Sistema de Administración Financiera (SIAF), buscando una visión más integral de la inversión frente a la atomización y captura de la misma, que se ubica claramente en el rubro de Obligaciones del Tesoro a cargo del Estado, que maneja más de un 85 por ciento de la conformación anual del acervo de Formación Bruta de Capital Fijo en Guatemala. Se presenta un ejemplo concreto: ¿Qué hacer con el lago Atitlán, de una manera integral, sin atomización de la obra?

Palabras clave

Inversión pública, efectos multiplicadores, Sistema Nacional de Inversión Pública, preinversión.

Abstract

The present article departs from the systematizations that from 1997 are had in terms to insert the National System of Public Investment (SNIP) to the System of Financial management (SIAF), looking for a more integral vision of the investment opposite to the atomization and apprehension of the same one, which is located clearly in the title of Obligations of the Treasure in charge of the State, which handles more than one 85 per cent of the annual shape of the Fixed undivided assets of Gross capital formation in Guatemala. A concrete example is presented: What to do with Lake Atitlan, in an integral way, without atomization of the work?

Kevwords

Public investment, multiplier effects, National Public Investment System, pre-investment.

partir de la confección, primero de la Agenda Mínima y luego de la Agenda Estratégica 2020-2024 de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se comenzó por parte del área socioeconómica a operacionalizar dichos lineamientos, intentando acoplar primero con los avances institucionales de indicadores y financiación contenidos en las denominadas Metas Estratégicas de Desarrollo (MED) que representan la conjunción de los esfuerzos Katún 2032 y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El basamento institucional de lo anterior está representado por el Conseio Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) dentro del que la Universidad de San Carlos tiene una silla representativa, mientras que resulta importante que los centros regionales participen en los Consejos de Desarrollo Departamentales (CODE-DES), y las unidades facultativas y no facultativas lo hagan a través de diversos procesos nacionales de investigación e incidencia, apoyando a la vez la labor decisora del Consejo Superior Universitario (CSU).

Con ello en mente se celebró en el mes de octubre un foro en la

Facultad de Ingeniería enfocado en la necesidad de consolidar acciones en materia del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), evitando la obra fragmentada y con escasos efectos multiplicadores.

Se recogen aquí algunas reflexiones preparatorias y conclusiones del foro indicado, que a la vez contribuye así a seguir operacionalizando la Agenda Estratégica, mediante el seguimiento de temas como el descrito, que se pueden conectar con el delicado y complejo campo de la política fiscal guatemalteca, buscando la calidad del gasto y su transparencia.

La política fiscal en la Agenda Estratégica 2020-2024

Al explicar de dónde partimos, la Agenda Estratégica de la Universidad de San Carlos asevera que en el marco de la revisión de la agenda nacional (ODS-Katún 2032), se ha encontrado una simbiosis basada en las metas estratégicas de desarrollo (MED) aprobadas por el CONADUR.

Todo ello se intentó consolidar y explicar científicamente en el campo económico, en el eje de desarrollo incluyente, integral y sostenible de la Agenda Estratégica mencionada, que se relaciona directamente con la política fiscal y comprende lineamientos como los siguientes:

- El presupuesto debe apuntalar la calidad del gasto y medidas de política económica que fortalezcan el mercado de capitales v los mecanismos de financiación, especialmente para el capital productivo pequeño y mediano.
- Las proyecciones de financiamiento público deben tomar en cuenta los riesgos macroeconómicos.

- Debe afianzarse el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) priorizando: inversión social, en áreas protegidas, carreteras y caminos rurales y acervo de bienes públicos estratégicos.
- Debe hacerse efectivo el presupuesto por resultados.
- Debe evitarse la inversión hormiga y concentrarse en proyectos con efectos multiplicadores.
- Evitar el riesgo de endeudamiento interno, teniendo en cuenta que el financiamiento vía bancos es una opción onerosa.
- Una agenda fiscal renovada debe elevar la carga tributaria, impulsando la eliminación del secreto bancario.
- La política de empleo digno es el eje central al que desembocan las demás políticas.
- Se debe ampliar la protección social, cumpliendo con el ODS 1, Fin de la pobreza.
- El marco institucional de la planificación del desarrollo es el elemento central

 La política comercial externa debe tener un rediseño, acorde con los nuevos tiempos de protección arancelaria gradual y selectiva, e impulso al fomento productivo y el mercado interior

Sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública

En el mes de octubre IPNUSAC, en forma conjunta con la Decanatura de la Facultad de Ingeniería realizó el foro "Presupuesto 2020: Una mirada al Sistema Nacional de Inversión Pública", con la participación de este escribiente quien abrió tal foro con la temática "Una mirada sobre la inversión pública en Guatemala, prospectiva y elementos alternativos para su refundación". Luego le tocó el turno al Dr. Trevor Estrada, Gerente de la oficina del BCIE Guatemala quien expuso sobre: "Una mirada a la infraestructura del istmo centroamericano, con especial referencia a Guatemala y el préstamo BCIE-USAC". Seguidamente, participó el Ingeniero Aldo García, ex Ministro de Comunicaciones, con el tema: "Presente y futuro de la infraestructura vial en Guatemala". Finalmente, le correspondió al Ingeniero Joram Gil, quien abordó "El caso del lago de Atitlán y los proyectos de ingeniería sanitaria en el marco de la inversión pública guatemalteca".

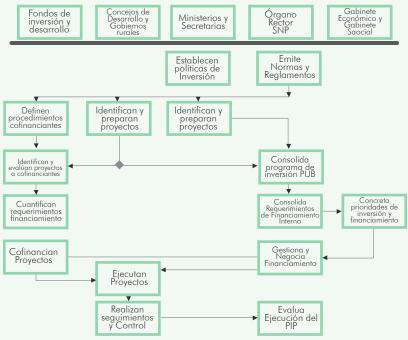
La propuesta se inscribe en la operacionalización de la Agenda Estratégica 2020-2024 presentada por la Universidad de San Carlos, en el sentido que la inversión pública futura tenga los mayores efectos multiplicadores en la renta nacional, refundando el listado geográfico de obras y sus proyectos hormiga, e incrustándolo en un inventario priorizado de proyectos públicos con visión de largo alcance y perspectiva territorial.

Bajo este marco de propuesta nos remontamos a los primeros trabajos sobre el SNIP (1997), que buscaron la conexión con el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) que hoy en día es toda una realidad y es parte de los proyectos de modernización financiera de la Universidad de San Carlos

La siguiente infografía, entresacada del informe de la experta Marta Gutiérrez, contratada por el Banco Mundial para el diseño de un nuevo sistema, es reveladora de lo alejado que se encuentra hoy el proceso de toma de decisiones en Guatemala.

Infografía 1: propuesta del Sistema Nacional de Inversión Pública





Fuente: Gutiérrez, M. (1997).

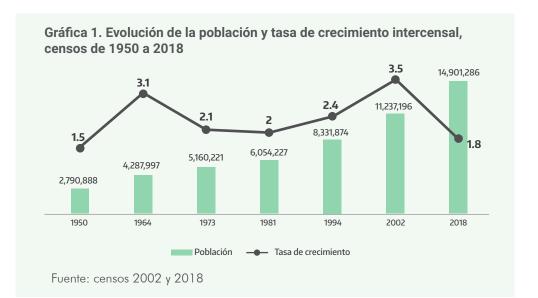
Nótese aquí la importancia de redifinir la centralización/descentralización de proyectos de inversión en estos momentos cuando el listado geográfico de obras domina el espectro, por medio de una miríada de instituciones fragmentadas, sin adecuados estudios de preinversión y con el agravante de la corrupción de la obra pública, que llegó al pináculo de la opacidad y corruptelas con los negocios del ex Ministro Alejandro Sinibaldi Aparicio en plena era Oderbecht.

¿Qué nos dice la actual situación económica en términos del bienestar material del guatemalteco?

Por medio de diversos resultados del censo podemos indagar en algunas situaciones, combinando adicionalmente otros datos como las cuentas nacionales, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM), así como la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) y estudios diversos realizados principalmente por entes de la comunidad financiera internacional como el Banco Mundial, OXFAM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CE-PAL y otros no menos importantes.

Cabe aclarar que todo ello será tarea de un esfuerzo conjunto entre IPNUSAC-Facultad de Ingeniería, destinado a fortalecer el soporte cuantitativo de las investigaciones propositivas, de cara a proponer iniciativas de ley y soluciones en los más diversos campos del quehacer científico, tecnológico, social, cultural y por supuesto institucional de los asuntos del interés público.

Veamos el censo:



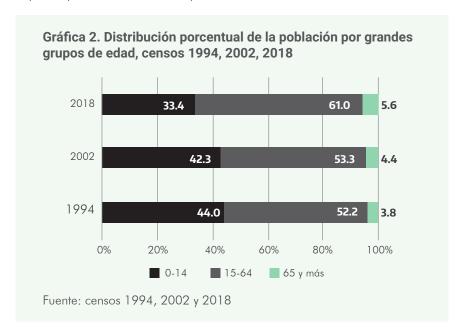
En términos de política fiscal, evaluaciones de impacto y de mediciones per cápita, el dato obtenido cambia significativamente: se ha venido trabajando con tasas de crecimiento demográfico arriba del 2.5 por ciento. El censo sincera una variable demoaráfica clave, y nos coloca con una dinámica menor (1.8%), que incluso mejora las proyecciones del PIB per cápita, por ejemplo, aun cuando los resultados globales de población suben, de la noche a la mañana, la tasa de homicidios. Recordemos que si queremos reforzar el proceso de planificación territorial y nacional, debemos empezar por robustecer a SEGEPLAN con un

bien montado Departamento de Población y Empleo, que analice e interprete las cifras del INE.

Dicha tasa refleja que estamos entrando en un proceso más dinámico de urbanización y de envejecimiento, siendo la menor tasa de fecundidad un signo de ello. Lo anterior también tendrá cambios importantes en la fórmula de situado constitucional a las municipalidades. Además, es preciso visualizar de mejor forma a los territorios más poblados, siendo urgente operacionalizar el mandato constitucional con respecto a la creación de la región metropolitana.

La siguiente gráfica muestra los grandes segmentos etarios: del censo de 1994 al de 2018 la población joven de 0-14 años se ha reducido en casi diez puntos, mientras que la de 65 años y más muestra un peso levemente mayor, lo que implica, entre otros aspec-

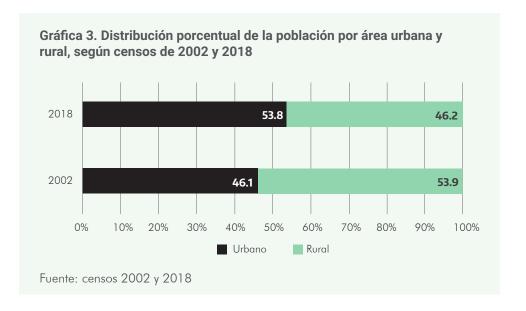
tos, inversiones en salud curativa pública mayores, que obligan a presupuestos más altos en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social y el IGSS, entre otras instituciones.



La Gráfica 3 refleja de mejor manera los procesos de planificación territorial, que deben ser replanteados a la luz del notable crecimiento de diversos polos urbanos, que demandan de procesos gerenciales y decisorios de mayor horizonte y especialización en los gobiernos locales, las mancomunidades y ministerios como el de Desarrollo Social, entre otros.

Véase como el proceso de urbanización camina en un país que se ha considerado como uno de los más rurales de América Latina, y en donde buena parte de la población vive en aldeas y caseríos,

que tienen influencias diversas de tipo fiscal, tal es el caso de la fórmula del aporte constitucional.



La tabla que a continuación se presenta muestra la proporción demográfica según la división oficial por departamentos, aun cuando mucho habrá que escudriñar en futuras investigaciones vinculadas a la planificación territorial sobre las especificidades de la misma. Nótese la dinámica y peso

de departamentos como Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango o San Marcos, cuya alta proporción de población en situación de pobreza v pobreza extrema, empuja los índices nacionales hacia niveles más cercanos al África subsahariana que hacia el Cono Sur de América Latina

Tabla 1. Población censada, distribución porcentual y tasa de crecimiento intercensal de la población entre los censos de 1994 y 2018

	1994		2002		2018		Tasa de
Departamento	Cantidad	Distribución en %	Cantidad	Distribución en %	Cantidad	Distribución en %	crecimiento intercensal 2002 - 2018
Total país	8,331,874	100.0	11,237,196	100.0	14,901,286	100.0	1.8
Guatemala	1,813,825	21.8	2,541,581	22.6	3,015,081	20.2	1.1
El Progreso	108,400	1.3	139,490	1.2	176,632	1.2	1.5
Sacatepéquez	180,647	2.2	248,019	2.2	330,469	2.2	1.8
Chimaltenango	314,813	3.8	446,133	4.0	615,776	4.1	2.1
Escuintla	386,534	4.6	538,746	4.8	733,181	4.9	2.0
Santa Rosa	246,698	3.0	301,370	2.7	396,607	2.7	1.8
Sololá	222,094	2.7	307,661	2.7	421,583	2.8	2.0
Totonicapán	272,094	3.3	339,254	3.0	418,569	2.8	1.3
Quetzaltenango	503,857	6.0	624,716	5.6	799,101	5.4	1.6
Suchitepéquez	307,187	3.7	403,945	3.6	554,695	3.7	2.0
Retalhuleu	188,764	2.3	241,411	2.1	326,828	2.2	1.9
San Marcos	645,418	7.7	794,951	7.1	1,032,277	6.9	1.7
Huehuetenango	634,374	7.6	846,544	7.5	1,170,669	7.9	2.1
Quiché	437,669	5.3	655,510	5.8	949,261	6.4	2.4
Baja Verapaz	155,480	1.9	215,915	1.9	299,476	2.0	2.1
Alta Verapaz	543,777	6.5	776,246	6.9	1,215,038	8.2	2.9
Petén	224,884	2.7	366,735	3.3	545,600	3.7	2.5
Izabal	253,153	3.0	314,306	2.8	408,688	2.7	1.7
Zacapa	157,008	1.9	200,167	1.8	245,374	1.6	1.3
Chiquimula	230,767	2.8	302,485	2.7	415,063	2.8	2.0
Jalapa	196,940	2.4	242,926	2.2	342,923	2.3	2.2
Jutiapa	307,491	3.7	389,085	3.5	488,395	3.3	1.5

Fuente: censos 2002 y 2018

El Presupuesto en una primera versión de territorio e inversión

Un primer análisis del gasto en su versión territorial, efectuado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES),¹ nos permite indagar gradualmente sobre las disparidades territoriales, o lo que diversos autores clásicos del desarrollo latinoamericano le han denominado como "heterogeneidad estructural", que resulta ser un proceso en donde los sectores modernos (urbano, no indígena, industrial y tecnológico), se aíslan del resto, y se concentran los recursos y los activos, produciendo

^{1.} Agradecemos a Andrely Cisneros su colaboración para con IPNUSAC al enviarnos un primer análisis del gasto en su versión territorial, trabajo efectuado en presentación de power point únicamente.

incluso en el caso guatemalteco, una macrocefalia urbana que se observa claramente en el funcionamiento de los hospitales metropolitanos públicos y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que se convierten en los centros de referencia para el tratamiento de enfermedades crónicas v de intervenciones de salud de alta especialización.

Nótese la macrocefalia del área metropolitana versus el resto de regiones atomizadas, siendo además que la zona del suroccidente. en donde se concentran los monocultivos más importantes absorbe casi dos veces más que la región del Noroccidente con altas concentraciones de población indígena y rural.

Tabla 2. Finalidad del gasto por región y su distribución porcentual

Región	Funcionamiento	Inversión	Total	
Metropolitana	54.7	20.0	50.8	
Norte	5.0	9.4	5.5	
Nororiente	5.7	11.3	6.4	
Suroriente	5.1	9.5	5.6	
Central	5.7	8.6	6.1	
Suroccidente	13.5	20.7	14.3	
Noroccidente	7.1	15.6	8.1	
Petén	3.1	4.8	3.3	
	100.0	100.0	100.0	

Fuente: IIES-USAC, con base en datos del MINFIN v EN-COVI 2014

Concentrémonos inicialmente en la inversión pública: nuestra hipótesis es que se trata de una obra pública desperdigada, atomizada, con visión hormiga y sin focalizar en los grandes proyectos que tienen los mayores efectos multiplicadores, como la protección del Sistema quatemalteco de Áreas

Protegidas (SIGAP), proyectos turísticos ligados al patrimonio natural y cultural, salvamento del lago de Atitlán y otras fuentes de agua no menos importantes, infraestructura de gran calado en puertos, aeropuertos y carreteras, caminos rurales y la infraestructura vinculada a la higiene, combate a la desnutrición, hospitalaria y educativa, entre otras prioridades.

El anteproyecto de presupuesto 2020, presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso, incluye el detalle de asignaciones presupuestarias vinculadas a la inversión pública, constituida

por: Formación Bruta de Capital Fijo programada como inversión física, transferencias de capital y la inversión financiera. El mismo se detalla por departamento, municipio, institución, unidad ejecutora y fuente de financiamiento, ascendiendo a Q15 828.74 millones.

Tabla 4. Inversión ejercicio fiscal 2020 (montos en Quetzales)

Descripción	Recomendado 2020
Inversión (A+B+C) A. Inversión Física 1. Obras físicas de Ministerios de Estado 2. Equipamiento	15,828,740,124 3,633,474,924 3,031,760,936 601,713,988
B. Transferencias de Capital*	12,136,899,200
C. Inversión Financiera	58,366,000

^{*}Incluye Q2,589,200,000 a favor de los Consejos de Desarrollo, a través de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro

La gráfica siguiente permite ir analizando posteriormente la estructura en términos de pesos o porcentajes:



De acuerdo con Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, la inversión sufre un recorte, proponiendo al pleno la cantidad de Q14 273.6 millones, representando ello una rebaja de Q1 555.1 millones, que afecta principalmente al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

En el anteproyecto mencionado, el Ministerio de Comunicaciones gozaba de una asignación de Q4 782.5 millones, mientras que en el Dictamen de la Comisión aludida, la asignación es de Q3 656.5, representando ello una rebaja de Q1 126 millones, que se ubica principalmente en la inversión nueva, dado que los compromisos de arrastre y buena parte de gastos de funcionamiento contienen alta rigidez hacia la baja.

Tengamos en cuenta que se trata de un total de inversión pública de Q14 273.6, mientras que la cartera más especializada del gobierno central tiene asignados únicamente los indicados Q1 126 millones, que representan el 7.9 por ciento. Esta cifra deja mucho qué pensar sobre la macrogerencia de la Formación Fija de Capital Bruto en el sector público guatemalteco, evidenciando la fragmentación que existe y la composición de obras relativamente pequeñas, que no producen los deseados efectos multiplicadores en la renta nacional.

De acuerdo con lo analizado en el Foro Sistema Nacional de Inversión Pública, el Ingeniero Aldo García, ex Ministro de Comunicaciones, manifestó que tal recorte daña severamente la capacidad del ministerio de encarar proyectos nuevos, siendo que lo asignado será utilizado fundamentalmente para obras de arrastre.

Nótese entonces el alto peso de las transferencias de capital dirigidas a los territorios. Las inquietudes aquí tienen que ver con dos temas: en primer lugar no se contó con la distribución de población en territorios, emanada de datos del censo; segundo, no funciona un adecuado SNIP que jerarquice la inversión. Es decir, formular y aprobar proyectos encadenados y sucesivos que se integren al sistema de activos estatales y apoyen la acumulación privada de una manera más eficaz que en el presente, en donde los Consejos Comunitarios de Desarrollo (CO-CODES), tramitan proyectos sin ton ni son con respecto a un plan integral de infraestructura con miras al 2032.

En las Transferencias de Capital se incluyen todos los desembolsos financieros destinados a la formación de capital a través de entidades, organismos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, sean estos de carácter constitucional o no, de acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala

En el anteproyecto del Ministerio de Finanzas Públicas se incluyen aquí Q12 136.8 millones, de los que Q2 589.2 van a los CODE-DES v Q9 547 a ministerios de Estado y al rubro de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, en donde un aporte importante es a las municipalidades del país, siendo que el 90% de dicho aporte debe estar destinado a: programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejoren la calidad de vida de los vecinos.2

En el foro indicado se presentó el dilema de salvamento del lago de Atitlán por medio de un colector subacuático, únicamente como ejemplo de lo que debe ser el diseño de un proyecto integral, vinculado a un recurso natural estratégico. Ello contrasta con la obra hormiga del listado geográfico de obras.

En el caso del proyecto lago de Atitlán, únicamente se presenta aquí el diagrama diseñado, pues en el foro se contó con la presencia de ingenieros de la Escuela Regional de Ingeniería Sanitaria (ERIS) quienes explicaron los pormenores del mismo y de otros proyectos alternativos, siendo importante aclarar que el foro en cuestión no giró alrededor de la factibilidad técnica, social o cultural del proyecto indicado, que fue presentado tan sólo con fines ilustrativos:

El autor del presente artículo no ha participado en la formulación de propuestas en torno al lago y es por ello que mantiene una actitud independiente al respecto, es por ello que se efectúan las consultas a los conocedores de la materia. Lo interesante para ilustración es que el planteamiento de un megaproyecto resulta ser una nece-

^{2.} Ver a este respecto el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala: Asignación para las municipalidades.

sidad urgente, en contraposición a proyectos fragmentados y que no mantienen la integralidad para salvar un recurso natural como lo es Atitlán

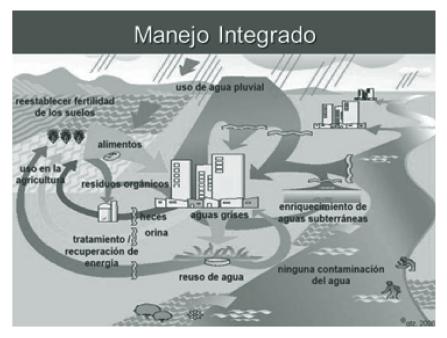
Adicionalmente al tema del colector, que aún se encuentra en proceso de factibilidad, en el foro se contó con la participación fortuita del Doctor Stewart Oakley, quien es toda una autoridad en materia del lago de Atitlán, quien abundó en detalles técnicos de proyectos alternativos o complementarios al tema del colector subacuático, tal es el caso del diseño y puesta en ejecución de sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento bastante más sofisticadas que las existentes, dado el nivel de contaminación y la presencia de arsénico en la geología del lugar, lo que ocasiona un sinnúmero de complejidades a la extracción de agua de pozo.

El Doctor Oakley investiga Atitlán desde los años noventa, y resulta interesante observar cómo sus propuestas actuales se vinculan con las políticas y proyectos de salud preventiva, tema de notable interrelación con la ingeniería sanitaria desde la conformación de los arandes asentamientos humanos en el mundo civilizado.

También expuso opciones de tratamiento que no es objetivo de este artículo describirlas, más sí mencionarlas, en virtud de que la información de sustento estará siendo analizada cuando se entre a trabajar de forma conjunta con la Facultad de Ingeniería. Sin embargo, las opciones se resumen en las siguientes.

- i) Tratamiento con descarga directa al lago
- ii) Exportación de la cuenca, con generación de energía y reuso del agua en la agricultura.

En suma, la contraparte técnica del SNIP aplicada a un recurso natural como la cuenca del lago, se resume en el siguiente diagrama, presentado por el Doctor Oakley:



Fuente: Stewart Oakley

El drama se acentúa con la presentación de los proyectos que aparecen en el presupuesto 2020 para Sololá y Panajachel, que de acuerdo a los ingenieros consultados carecen de los requerimientos mínimos de preinversión para una cuenca tan frágil como la de Atitlán:

 A) Sololá, en donde se encuentra el lago de Atitlán. Necesitaría de acciones de gran calado para la limpieza del lago, por ejemplo, un ambicioso proyecto de tratamiento de las aguas y rencauce de ríos que, junto a Panajachel desembocan al lago con aguas servidas. Además, un cambio de cultura en el manejo de la disposición de aguas negras de cada hogar, que simplemente van al subsuelo: nótese entonces el listado de inversiones aprobadas por CONADUR y el presupuesto 2020:

Tabla 5. Sololá: Distribución de obras en el presupuesto 2020

No.	SNIP	Descripción	Institución/ unidad ejecutora	Meta	Unidad de Medida	Asign Interno	ación de Rec Externo	ursos Total
		Departa- mento: 0700 sololá				118,118,954	12,000,000	30,118,954
		Municipio: 0701 sololá				15,769,133		15,769,133
615	206196	Mejoramiento centro de salud sololá, sololá	Ministerio de comu- nicaciones, infraestructura y vivienda unidad de construccion de edificios del estado -ucee	1.0	Documento	69,934		69,934
616	242018	Mejoramiento hospital de solola area intensivo neo- natal solola solola	Ministerio de salud pública y asisten- cia social hospital departamental de sololá	121	Metro cuadrado	1,000,000		1,000,000
617	208051	Construccion sistema de alcantarillado cabecera mu- nicipal solola solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesoro	500	Metro	14,699,199		14,699,199
		Municipio: 0710 pana- jachel				3,681,181		3,681,181
675	244609	Mejoramiento instituto basi- co panajachel solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesoro	400	Metro cuadrado	340,000		340,000

			Institución/		Unidad de	Asigı	nación de Rec	ursos
No.	SNIP	Descripción	unidad eje- cutora	Meta	Medida	Interno	Externo	Total
676	242602	Mejoramien- to escuela preprimaria caserio san luis aldea patanatic panajachel solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesoro	270	Metro cuadrado	299,181		299,181
677	242586	Construccion gaviones de proteccion del rio san fran- cisco sector santa marta panajachel solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesoro	300	Metro cúbico	338,000		338,000
678	242588	Mejoramiento sistema de tratamiento aguas resi- duales planta los cebollales i panajachel solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesoro	300	Metro cuadrado	338,000		338,000
679	242612	Ampliacion escuela pri- maria central panajachel solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesoro	100	Metro cuadrado	338,000		338,000
680	242629	Mejoramiento sistema de tratamien- to aguas residuales tratamiento primario sector la vega panajachel solola	Obligaciones del estado a cargo del tesoro obligaciones del estado a cargo del tesor	100	Metro cuadrado	338,000		338,000
681	242637	Construccion centro co- munitario de salud barrio	Obligaciones del estado a cargo del tesoro	50	Metro cuadrado	200,000		200,000

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020

tesoro

solola

¿Qué notamos aquí en materia de calidad del gasto y carencia de planificación?

- Ambos municipios en su conjunto ejercen un peso de contaminación cercano al 50% al lago de Atitlán.
- Se trata de obra fragmentada que en una buena parte de los casos no guarda relación una con la otra, ejecutada por pequeños y diversos grupos, con baja capacidad de ingeniería.
- Nótese los bajos montos anuales desperdigados, lo que refleja una pobrísima preinversión, y la carencia básica de ingeniería en la misma.
- No se cuenta con una operacionalización adecuada entre un plan global de ingeniería civil para la gran cuenca y la jerarquización de obras en el tiempo.

- Se trata de una buena cantidad de obras de muy bajos montos, en términos de la planeación territorial.
- Todas las obras corresponden a barrios específicos sin tenerse una gran obra vinculada al análisis de cuenca que pueda ir siendo construida en varias fases, y forzosamente con un horizonte de tiempo multianual.
- La mayoría de obras corresponden a pequeñas cotizaciones, y no existe un gran proyecto de licitación con visión de largo plazo y salvamento del lago de Atitlán.

Referencias bibligoráficas

- Amaro, N. (2018). III Foro Sobre Desarrollo Sostenible, 2017: Desarrollo Sostenible v Crisis Internacionales, Guatemala: Serviprensa.
- Acción Ciudadana. (2005). Manual Presupuesto Municipal Participativo. Guatemala: Magna Terra Editores S.A.
- Banco Mundial. (2017). Dianóstico de Agua, Saneamiento e Higiene y su Relación con la pobreza y nutrición en Guatemala. Washington, DC: Banco Mundial.
- DAAFIM. (2015). Manual de Administración Financiera Integrada Municipal. Guatemala: Kamar.
- DAAFIM. (2017). Guía Metodológica para la Elaboración. Interpretación v Análisis del Indice Consolidado Financiero Municipal. Guatemala: USAID.
- Escolar, A. (2006). Planificación Participativa. Guatemala: Talleres del IGER.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). Manual de Estadísticas de finanzas públicas. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional
- Gutiérrez, M. (1997). Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP (Versión Preliminar). Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas, Banco Mundial-PNUD Guatemala: Banco Mundial.

- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales Y Ambiente (IARNA) (2015). Perfil del Agro y la Ruralidad de Guatemala 2014: Situación Actual y Tendencias. Guatemala: Cara Parens
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2018). Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Guatemala: Ministerio de Finanzas públicas
- Oakley, S. (2019) "Manejo Integrado Sostenible de Agua Potable y Aguas Residuales Dentro y Fuera de la Cuenca de Lago de Atitlán, presentaciones diversas. Universidad Estatal de California. Escuela Regional de Ingeniería Sanitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala
- Sector Agua y Ambiente. (2010). Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua. Guatemala: Sector Ambiente y Agua.
- USAID, RTI Y ACCIÓN CIUDADANA. (2003). Manual de Legislación Municipal. Guatemala: USAID.
- USAID, GTZ. (2001). Foro Nacional la Modernización de las Finanzas Públicas. Guatemala: INWENT.
- Urquijo, I. (2007). Presupuesto participativo. Guatemala: Talleres del IGER

Desarrollo rural, censo 2018 y presupuesto 2020

Darío Monterroso

Resumen

Hablar de desarrollo rural en Guatemala es un tema que a muy pocas personas les interesa y a muchos no solo no les interesa sino que tampoco les agrada, quizá porque no hay fama ni riqueza por defender a los pobres, excepto cuando algunos políticos candidatos a puestos de elección popular recuerdan con fingida nostalgia que vienen de allí y otros que aún sin siquiera conocer el campo, llenos de falso amor les aflora un discurso emotivo con ofertas de apoyo e ideas supuestamente maravillosas para el mejoramiento de la economía campesina, pero ese fervor, una vez logrados sus propósitos electorales queda relegado como ha sido siempre, pero la Universidad de San Carlos, considerada por derecho propio como la universidad del pueblo, se apropia de las voces de los campesinos e indígenas que callada y estoicamente sufren la pobreza y la marginación y desde sus espacios y tribunas hace eco de sus demandas y no escatima esfuerzos para apoyarlos y acompañarlos en su justa lucha por un futuro mejor para ellos y las generaciones venideras, con la convicción que el desarrollo rural es urgente y necesario para mejorar la economía campesina familiar y comunal. Se espera que con la información del Censo de Población 2019, que demuestra que Guatemala continúa siendo un país agrario y rural en donde vive casi la mitad de la población total, la planificación del desarrollo sea más exacta y la distribución de los recursos del Estado sea más equitativa, asignando fondos para el impulso del desarrollo rural y que esos recursos lleguen donde realmente se necesitan

Palabras clave

Censo de población, desarrollo rural, desigualdad, pobreza, presupuesto nacional.

Abstract

Talking about rural development in Guatemala is a subject that very few people are interested in and many not only do not care but also do not like it, perhaps because there is no fame or wealth to defend the poor, except when some politicians who are candidates for positions of Popular choice reminds with mock nostalgia that they come from there and others who even without knowing the countryside, full of false love, an emotional discourse emerges with offers of support and ideas supposedly wonderful for the improvement of the peasant economy, but that fervor once achieved its electoral purposes is relegated as it has always been, but the University of San Carlos, considered in its own right as the university of the people, appropriates the voices of the peasants and indigenous people who quietly and stoically suffer poverty and marginalization and since their spaces and stands echoes their demands and spares no effort to support them and accompany them in their just struggle for a a better future for them and the generations to come, with the conviction that rural development is urgent and necessary to improve the family and community peasant economy. It is expected that with the information of the Population Census 2019, which demonstrates that Guatemala continues to be an agricultural and rural country where almost half of the total population lives, development planning is more accurate and the distribution of State resources is more equitable, allocating funds for the promotion of rural development and that these resources reach where they are really needed.

Keywords

Population census, rural development, inequality, poverty, national budget.

n la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, los Constituyentes que la elaboraron, con muy buen criterio, plasmaron en el artículo 1, que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común; asimismo, en el artículo 2 prescribe que es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Adicionalmente, el artículo 58 se refiere al reconocimiento de la identidad cultural de los

Pueblos de acuerdo con su origen étnico, el 66 a la protección de los grupos étnicos, el 67 a la protección de las tierras de los indígenas y el 68, que específicamente se refiere a las tierras para las comunidades indígenas.

No es casualidad el contenido de estos preceptos constitucionales, ya que los guatemaltecos veníamos de un largo conflicto armado que enarbolaba la bandera de la lucha contra las miserables condiciones en que vivía la población rural, principalmente la población campesina e indígena, quienes estaban sumidos en la pobreza y discriminados social y políticamente impidiéndoles el mejoramiento de la economía familiar y comunal y consecuentemente del desarrollo rural

Para lograr una solución pacífica y definitiva a ese conflicto armado, el año de 1987, mediante el Acuerdo de Esquipulas II, se inició el proceso de los Acuerdos de Paz. La negociación fue llevada a cabo entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que representó a la guerrilla. Finalmente, el 26 de diciembre de 1996, fue firmado el Acuerdo de

Paz Firme y Duradera, más de una década después de haberse promulgado la Constitución Política de la República, pero con grandes coincidencias. Ese Acuerdo indica que "... el país dispone, con los Acuerdos de Paz, de una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo y el cumplimiento de estos Acuerdos constituye un compromiso histórico e irrenunciable." (https://sepaz. aob.at/acuerdos-de-paz-pdf/)

La paz es un derecho de los hombres libres y un anhelo de la humanidad, que solamente es posible cuando hay justicia social, por eso el Acuerdo indica que "La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacio-

nal y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población." (https:// sepaz.gob.gt/acuerdos-de-pazpdf/)

Los Acuerdos de Paz firmados fueron doce y dentro de estos, considerados como sustantivos, está el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que son específicos y decisivos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se reconoce que la Nación tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe y que se debe luchar contra su discriminación legal y de hecho y en cuanto al acceso a la tierra, se reconocen sus derechos ancestrales. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se indica que para el desarrollo del área rural es necesario el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, y en ese sentido, el mejoramiento de la situación agraria y del desarrollo rural son fundamentales para dar respuesta a la precaria situación en que vive la mayoría de la población del área rural. (https:// sepaz.gob.at/acuerdos-de-paz-(\lba

El Fondo de Tierras es una de las instituciones creadas como concreción de los Acuerdos de Paz, siendo la única que ha mantenido un apoyo real y continuo para que los campesinos e indígenas logren el acceso a la tierra, pero no es suficiente, y a esta fecha, ni la Constitución Política de la República ni los Acuerdos de Paz han tenido los efectos deseados. al contrario, el desarrollo rural continúa deteriorándose, lo que queda claro con el incremento de la pobreza general y extrema.

En Guatemala hay extensas áreas de monocultivos que corresponden a la agricultura de exportación y cientos de miles de pequeños agricultores que se dedican a la agricultura familiar. Los monocultivos, si bien crean riqueza, la misma queda en manos de los agroexportadores, lo cual no crea desarrollo rural y, por otro lado, la agricultura familiar, crea más empleo que la anterior generalmente ocupando la mano de obra de la familia, genera desarrollo rural, produce comida y lo ha estado haciendo sin ningún apoyo estatal. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación no ha implementado el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, el cual continúa perdido entre su ineficiencia burocrática y el servicio que presta a los agroexportadores.

La actividad agrícola de Guatemala de agroindustria de exportación y agricultura familiar abandonada por el Estado no ha propiciado el desarrollo rural, aunque no necesita mayor explicación este fracaso porque los índices de pobreza y desnutrición crónica en el área rural han aumentado año con año; es decir, que realmente no hay desarrollo y lo que políticos y empresarios no entienden es que sin este, tampoco será posible el desarrollo nacional.

La Cámara del Agro en el año 2011 definió el desarrollo rural así:

> ...implica el desarrollo de las áreas rurales de un país con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas que las integran. La definición depende de lo que se entiende como rural, lo cual no es más que las personas que no viven en áreas urbanas, siendo

entonces un concepto multidisciplinario e integral, que debe considerar entonces el desarrollo de la agricultura (actividad económica que no se da en las capas urbanas) y actividades aliadas de las industrias, manualidades, infraestructura, servicios comunitarios pero por encima de todo el recurso humano. (Cámara del Agro, 2011)

Por otro lado, en la Iniciativa número 4084 Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural, el desarrollo rural se define como:

El avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de identidad genérica y cultural. (Congreso de la República, 2009)

Las discrepancias sustantivas y de interpretación entre ambas definiciones son parte de los motivos por los que la iniciativa de ley 4084

continúa engavetada en el Congreso de la República. Mientras tanto, el desarrollo rural y la vida de los campesinos y los indígenas continúa en franco deterioro ante la impasibilidad e insensibilidad de los políticos que en sus propagandas electorales ofrecieron el mejoramiento de las condiciones de vida de esa población.

El problema del desarrollo rural es sistémico, endémico y de naturaleza estructural y quizá en el pensamiento de los que viven de explotar a los campesinos y de los políticos, seguramente también es lógico. Es estructural porque en un país colonialista como Guatemala, la explotación campesina se ha considerado como un privilegio que recibieron los antepasados de los tradicionales oligarcas desde antes de la independencia, que

se ha venido renovando constantemente y que también desafortunadamente se lo atribuyen los ricos emergentes y hasta aquellos que aun no siendo ricos se consideran merecedores de esa herencia. Lógico porque los políticos guatemaltecos mal harían en contradecir a las poderosas cámaras gremiales y actúan como sus representantes, velando por sus intereses, con la ilusión de que los apoyen en su transitoria gestión estatal o por recibir algunas regalías por sus servicios.

Deberían ser suficientes motivos para apoyar el desarrollo rural los índices de pobreza y de participación en la producción nacional que aportó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014 (INE, 2015) que se muestran en las tablas siguientes:

Tabla 1. Población y Pobreza

Lugar y etnicidad	Población en Pobreza total %	Población en Pobreza extrema %
República	59.3	23.4
Área rural	76.1	35.3
Área urbana	42.1	11.2
Indígenas	79.2	39.8
No indígenas	46.6	12.8

Fuente: INE, ENCOVI, 2014

Quintil	Participación en la producción nacional
20% más pobre de la población nacional	3.3%
20% más rico de la población nacional	57.3%

Fuente: INE, ENCOVI, 2014

Las cifras de los cuadros anteriores deberían hacernos reflexionar y concluir que algo se ha estado haciendo mal y para muestra basta señalar que el Organismo Legislativo no aprueba la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural, el Organismo Ejecutivo no termina de implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la iniciativa privada organizada ha obstaculizado cualquier iniciativa de ley que favorezca el desarrollo rural y la sociedad civil organizada tampoco ha mostrado mucho interés.

XII Censo Nacional de Población

Aunque realizar un nuevo Censo de Población demoró mucho tiempo, por fin se tienen cifras oficiales de cuál es el capital humano del país, lo que debería hacer posible la planificación del desarrollo nacional tomando en consideración el conocimiento de la integración de la población total correlacionada con lugar de residencia, rural o urbana, identificación étnica como ladino y no ladino, de género y de la población más joven. En relación a la población más joven en este artículo solamente se utilizó el parámetro de 15 a 29 años porque son quienes están en pleno bono demográfico.

Como ya se explicó anteriormente, en el área rural la población es más pobre que en el área urbana, la población indígena es más pobre que la no indígena, las mujeres son más pobres que los hombres y los jóvenes que deberían ser una esperanza, si proceden del área rural, son pobres y generalmente han crecido con desnutrición crónica.

Tabla 3. Personas por área, género, etnicidad y edad

Área, género, etnicidad y edad	Total
República	14,901,286
Rural	6,876,778
Urbano	8,024,508
Mujeres	7,678,190
Hombres	7,223,096
Ladino	8,346,120
No ladino	6,555,166
15-29 años	4,413,566

Fuente: INE, XII Censo Nacional de Población 2018

Aunque en este censo se confirma la tendencia hacia la pérdida de población rural y el incremento de la población urbana, no es ni mucho menos para pensar en abandonar el mejoramiento de la economía campesina que genera el desarrollo rural o tampoco en establecer ciudades intermedias para atraer a la población rural, sin antes haber logrado que esta esté sana v con niveles de escolaridad adecuados. Si las áreas rurales mejoran su economía y cuentan con los servicios básicos contribuirán a disminuir la migración interna y externa, pero quienes migren estando sanos y bien preparados tendrán mejores oportunidades de superación y por lo

tanto de aportar buena calidad de mano de obra especializada. El fortalecimiento de la economía campesina y el logro del desarrollo rural es un paso previo para el establecimiento de las ciudades intermedias

La tendencia en la disminución de la población rural no es un indicador de suficiente garantía que permita inferir que esta desaparecerá o que descenderá a muy bajos niveles, principalmente en este país donde hay una larga tradición agrícola y, por otro lado, sería un desperdicio no saber aprovechar las características fisiográficas, la riqueza del suelo y del clima que posee el territorio nacional para

lograr la producción agrícola familiar expresadas convenientemente en su clasificación de Zonas de Vida; asimismo, sería un grave error estratégico que el país con sus propios recursos no pueda garantizar la seguridad alimentaria de sus habitantes.

La población campesina, particularmente la indígena, quienes practican la agricultura familiar, garantiza la sostenibilidad ambiental, mantienen y aumentan la capacidad productiva de la base de los recursos naturales como un todo y la capacidad regenerativa de los recursos renovables, sin romper los ciclos ecológicos básicos y los equilibrios naturales, ni destruir las características socioculturales de las comunidades rurales. Reduce la vulnerabilidad del sector agrícola frente a factores naturales y socioeconómicos adversos y otros riesgos, y refuerza la autoconfianza. (Programa de Acción Global, s/f)

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020

Tanto la falta de presencia de instituciones públicas así como de inversión de recursos económicos del Estado en los territorios rurales, han contribuido a causar el abandono y deterioro de las condiciones de vida de la población que reside en ese ámbito y un indicador que refleja esa falta de interés es el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que para el año 2020 no consideró recursos suficientes para la atención de los gastos sociales de la población más vulnerable que precisamente vive en el área rural.

En el proyecto de presupuesto que se discute en el Legislativo, la asignación para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que es la institución responsable de atender la demanda nacional de extensión, capacitación y apoyo técnico para el mejoramiento agropecuario, acuícola y forestal se le asignó una cantidad con la que no será posible hacer nada relevante, mucho menos para propiciar las condiciones nacionales, principalmente del área rural, para la producción de comida y garantizar la seguridad alimentaria de todos los guatemaltecos. No hay que olvidar que casi el 40% de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen que ver con el área rural y si esta no es fortalecida por el Estado difícilmente podrán ser cumplidas sus metas.

Un presupuesto tan limitado para ese Ministerio no podrá ser una herramienta de desarrollo rural v la población económicamente activa que allí reside continuará buscando su destino mediante la migración interna y externa y se seguirá perdiendo el bono demográfico rural, del que lamentablemente ya van muchos años sin aprovecharlo.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.
- Cámara del Agro. (2011) Hacia una estrategia de Desarrollo Rural en Guatemala. Tomado de https://www. camaradelagro.org/wp-content/ uploads/sites/24/2017/07/Hacia-una-Estrategia-de-Desarrollo-Rural-en-Guatemala.pdf
- Congreso de la República. (2009) Dirección Legislativa. Iniciativa de Ley número 4084: Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral. Guatemala

- Instituto Nacional de Estadística. (2015) Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Guatemala.
- Programa de Acción Global. (s/f) Desarrollo Rural y Sostenibilidad. Tomado de https://www.oei.es/historico/ decada/accion.php?accion=22
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2019) Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Tomado de https://www.minfin.gob.gt/ index.php/proyecto-de-presupuesto
- Secretaría de la Paz (2019) Los Acuerdos de Paz en Guatemala. Tomado de https://sepaz.gob.gt/acuerdosde-paz-pdf/

La agenda socioambiental, el censo 2018 y el presupuesto 2020

Magaly Arrecis

Resumen

El Censo realizado en 2018 mostró las deficiencias que todavía existe en Guatemala, principalmente en las áreas rurales, en cuanto a la disponibilidad de agua domiciliar, los servicios sanitarios, la forma de eliminar la basura y el tipo de combustible para cocinar, aspectos que se relacionan con la falta de salud y la degradación ambiental que afecta al país. Por el contrario, tanto el proyecto de presupuesto recomendado por el Ejecutivo, como el presupuesto que tiene dictamen favorable del Congreso siguen sin dar prioridad a temas ambientales, porque para empezar, los fondos para la entidad rectora del ambiente son históricamente unos de los más bajos. Además, en ambos presupuestos los montos para ambiente están dispersos porque se le asignan fondos a distintas instituciones, siguen siendo pocos recursos y continúan sin atender y resolver las necesidades básicas de toda la población. Con este escenario resultará muy difícil contribuir a alcanzar las prioridades nacionales de desarrollo y sus metas, que dan respuesta a una parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con temas socioambientales.

Palabras clave

Agua domiciliar, basura, finanzas públicas, fuentes de energía, prioridades de desarrollo, servicios sanitarios.

Abstract

Census data carried out in 2018 showed the deficiencies that still exist in Guatemala, mainly in rural areas, in terms of the availability of household water, sanitary services, the way to eliminate garbage and the type of fuel for cooking, aspects that are related to the lack of health and environmental degradation that affects the country. On the contrary, both the Proyecto de Presupuesto recommended by the Executive, and the budget that has a favorable opinion (dictamen) of the Congress still do not give priority to environmental issues, because to begin with, the funds for the governing body of the environment are historically one of the lowest. In addition, in both budgets the amounts for the environment are dispersed because funds are allocated to different institutions, they remain few resources and still do not meet and meet the basic needs of the entire population. With this scenario, it will be very difficult to contribute to achieving national development priorities and their goals, which respond to a part of the Sustainable Development Goals related to socio-environmental issues.

Keywords

Development priorities, energy sources, garbage, home water, public finances, health services, toilet.

n el XII Censo de Población y VII Censo de Vivienda realizado en el 2018 y presentado en septiembre de 2019, se visualizan cinco datos relacionados con recursos naturales, referidos como servicios: hogares por fuente principal de agua para consumo humano, hogares por tipo y uso de servicio sanitario, hogares según fuente principal de energía para cocinar, la forma de deshacerse de la basura y los hogares según tipo de alumbrado domiciliar

Agua domiciliar

Las infografías elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) describen las deficiencias que todavía hay para satisfacer necesidades de la población, como que en promedio nacional solo el 59% de los hogares cuentan con agua entubada dentro de

su vivienda y 14.8% con agua entubada fuera de la vivienda, por lo que hay un cuarto de los hogares que deben buscar otras formas de agenciarse de agua para consumo domiciliar (pozo 12.2%, río, lago o manantial 6.1%, chorro público 3.2%, otro 3.6% y camión o tonel 1.1%) (INE, 2019b).

Figura 1. Fuentes de agua en los hogares de Guatemala (2018)



Fuente: INE, 2019b

En el área rural (46% de la población), la situación del agua para consumo humano es mucho peor en cuanto a la facilidad para agenciarse de la misma, ya que solamente 36.9% poseen agua entubada dentro de la vivienda. Mientras que más hogares del área rural, comparada con el área urbana, obtienen agua entubada fuera de la vivienda (22.1%), 18.3% de los hogares rurales se abastecen de agua de pozo, 11.7% la obtienen de un río, lago

o manantial y 11.4% de agua de chorro público (INE, 2019b).

Sanitarios

En cuanto al tipo de servicio sanitario, el Censo a nivel nacional visualiza que el 52.3% de servicios sanitarios descargan a una red de distribución (el Censo no ofrece información acerca de que estos drenajes tengan o no algún tipo de tratamiento) y el 32% de los hogares cuentan con letrina, 10.6% tienen fosa séptica y solamente el 4.8% de los hogares no tiene un servicio sanitario (INE, 2019b).

Figura 2. Tipos de servicio sanitario en hogares de Guatemala (2018)



Este escenario cambia drásticamente en el área rural, ya que según el Censo, el 54.7% de hogares utilizan letrina o pozo ciego; solamente 14.3% tienen inodoro conectado a red de drenajes, 12.5% tienen fosa séptica y se reporta que solamente el 8.4% no tiene servicio sanitario (INE, 2019b).

Claro está que estos últimos son promedios nacionales en el área rural, ya que en el caso de algunos municipios las estadísticas son todavía más dramáticas porque muestran los extremos del déficit

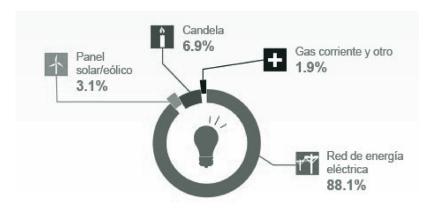
de servicios, como el caso de San Gaspar Ixchil en Huehuetenango, donde en el área rural, 42.6% de los hogares usan letrina o pozo ciego y 33.4% no tienen servicio sanitario (INE, 2019a).

Por ello, los datos del Censo deberán ser utilizados para priorizar los municipios donde todavía el derecho humano al agua segura y el saneamiento falta ser cumplido para asegurar el bienestar de la población, que en el caso de los municipios de Huehuetenango son de los más poblados.

Alumbrado domiciliar

En relación al tipo de alumbrado en los hogares, según los datos del Censo, en promedio a nivel nacional el 88.1% de los hogares cuenta con energía eléctrica, el 3.1% utiliza paneles solares o energía eólica y 6.9% se alumbra con candela (INE, 2019b).

Figuras 3. Tipos de fuente energética para alumbrado domiciliar en Guatemala (2018)



Fuente: INE, 2019b

En el área rural la mayoría de hogares cuenta con energía eléctrica (77.7%), un 6.0% emplea energía solar o eólica y todavía el 12.5% se alumbra con candela (INE, 2019b).

Los datos del Censo permiten rastrear los municipios donde hay falta de cobertura eléctrica y se deberá pensar en energía renovable para aquellas áreas más inaccesibles, donde la red eléctrica tiene dificultades para conectarse.

Combustible para cocinar

Estamos en la primera veintena de años del siglo XXI y en Guatema-la la principal fuente de energía para cocinar a nivel nacional es la leña (54.4%), seguida por el gas propano (47.3%) y otras de menor porcentaje (INE, 2019b).



Figura 4. Tipos de fuente energética para cocinar en Guatemala (2018)

1.1% Gas propano 54.4% 43.7% Fuente: INE, 2019b

Estos datos reflejan que hoy por hoy las fuentes energéticas renovables siguen siendo la opción más empleada por la población para cocinar, sin embargo, si el tipo de fogón utilizado no es ahorrador de energía, se pone en riesgo la cantidad de bosque natural y se requiere, tanto de dotación de estufas ahorradoras de leña como plantar árboles de rápido crecimiento para leña, pero se debe evaluar la emisión de dióxido de carbono (uno de los principales gases de efecto invernadero) y la pérdida de árboles que fijan carbono, elementos clave para reducir las causas de la variabilidad climática y el cambio climático.

El uso de gas propano también se traduce en la emisión de gases de efecto invernadero, por lo que deberán buscarse alternativas de energía limpia para cocinar, principalmente en áreas rurales y con población con niveles de pobreza críticos.

Eliminación de la basura

Los datos a nivel nacional muestran que 42.8% de los hogares eliminan la basura quemándola, mientras que el servicio de recolección privado se encarga de trasladar la basura del 25.3% de los hogares y el servicio municipal de la basura del 16.5% de hogares, mientras que 4.3% la tiran a cualquier parte del suelo o cuerpos de aqua (INE, 2019b).

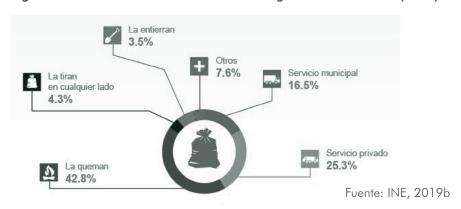


Figura 5. Formas de eliminar la basura en hogares de Guatemala (2018)

En general, el Censo muestra que solamente un 41.8% de los hogares paga el servicio de recolección de basura, aunque esto no es garantía de un tratamiento adecuado de residuos y desechos sólidos. De este factor de contaminación del agua y el suelo no se pudo calcular los porcentajes de tipos de eliminación de basura de los hogares del área rural porque el Censo no lo tiene disponible, pero se sospecha que en el área rural se reduce el porcentaje de hogares que pagan servicio de recolección de basura (INE, 2019b).

En todo caso, será necesario priorizar este tema porque constituyen focos de contaminación del agua y el suelo, que pueden afectar la salud de la población y además la calidad de los ecosistemas en áreas urbanas y rurales donde hay concentración de personas.

Proyecto de presupuesto para ambiente y recursos naturales

En el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 hay más de 16 instituciones relacionadas con temas del ambiente y de recursos naturales o que desarrollan proyectos ambientales, por sus responsabilidades delegadas en las normas vigentes y porque se les asigna presupuesto.

Entre estas dependencias están: el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la Pre-

sidencia de la República (incluye autoridades de lagos, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas), el Ministerio de Desarrollo (Mides). el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Cultura y Deportes, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (incluye al Instituto Nacional de Bosques), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el Ministerio de la Defensa y la Procuraduría de los Derechos Humanos y otras instituciones que se encuentran en la partida de otras obligaciones del Estado a cargo del tesoro.

Solamente para tener una idea general de la baja asignación presupuestaria a temas ambientales, basta visualizar los montos de los presupuestos aprobados a los ministerios relacionados (MARN, MEM y Mides, aunque hay otros), durante los años 2016-2019 y también al comparar con los bajos montos asignados al MARN en el proyecto de propuesto para el 2020, sugerido por el Ejecutivo en septiembre de 2019 y el proyecto de presupuesto con dictamen favorable del Congreso de la República de Guatemala, de octubre de 2019.

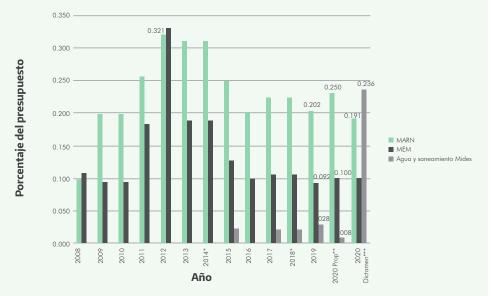
Los montos más bajos históricamente le han correspondido al MEM (porcentaje del presupuesto general ha oscilado entre 0.092 a 0.330, y en el proyecto de presupuesto con dictamen favorable, aparece 0.009% más alto que el año 2019) y al MARN (porcentaje del presupuesto ha variado entre 0.097 a 0.321%) (Arrecis, 2019a).

Para el año 2020 esta tendencia se mantiene, ya que en el caso del MARN, a pesar de ser el ente rector del ambiente y los recursos naturales, en el proyecto de presupuesto volvió a ser uno de los ministerios con menor presupuesto (Q211.8 millones que equivalen al 0.23% del presupuesto general) (Minfin, 2019). Mientras que en el proyecto de presupuesto con dictamen favorable se le redujo todavía más fondos al MARN (Q171.2 millones, equivalentes apenas al 0.191% del presupuesto general); de esta manera se le redujo un 0.011% del monto recomendado en septiembre de 2019 (CRG, 2019).

Posiblemente asignar pocos recursos al MARN y al MEM sea parte de una estrategia perversa para facilitar el saqueo y mal uso de los recursos naturales del país, ya que ninguno de estos ministerios ha tenido la capacidad de verificar eficaz y eficientemente las extracciones mineras y de petróleo, el cambio de uso del suelo hacia monocultivos que ponen en riesgo el agua y la diversidad biológica; que en el país han tenido varios señalamientos, además de contar con un marco legal desfavorable a los intereses de la nación (Arrecis, 2019a).

Por otro lado, desde su creación en el año 2013, el Ministerio de Desarrollo en su presupuesto aprobado ha superado al MARN (su porcentaje del presupuesto ha oscilado entre 1.2 a 2.1%) y desde los años 2015, 2017-2019 en su presupuesto ha incluido rubros relacionados con agua y saneamiento, que más bien son responsabilidad y de la experiencia de las municipalidades y del MARN (Minfin, 2001-2019).

Gráfica 1. Porcentajes de fondos asignados al MARN, el MEM y al rubro de agua y saneamiento en el Mides



Fuente: elaboración propia con base en Arrecis, 2019a CRG, 2019 y Minfin 2001-2019, Minfin, 2019

Notas:

** Proyecto de presupuesto 2020.

^{*} Años en que no se aprobó presupuesto.

^{***} Dictamen favorable al proyecto de presupuesto 2020 con modificaciones.

Para el año 2020 el proyecto de presupuesto volvió a asignarle al Mides un monto relativamente alto (Q1 252.100 millones, equivalente al 1.4% del presupuesto), al compararlo con el MARN (0.23%) y en el proyecto de presupuesto con dictamen, fue uno de los dos ministerios y dependencias dentro del rubro de obligaciones del Estado a cargo del tesoro a los que se les incrementó el aporte de presupuesto (CRG, 2019).

Al Mides en el presupuesto con dictamen favorable se le asignaron en total Q1 629.533 millones (equivalentes a 1.815% del presupuesto general), un monto sustancialmente mayor a lo propuesto por el Ejecutivo en más de Q337 millones (CRG, 2019; Minfin, 2019). Situación que pone en evidencia la necesidad de auditar v verificar la eficiencia y transparencia de ejecución del gasto en ese ministerio en particular, y de los fideicomisos que siguen operando sin apegarse a las normas vigentes para la ejecución de fondos públicos.

Al revisar a detalle el presupuesto del Mides se observa que para el presupuesto 2019 se le asignaron Q24.781 millones (0.028% del

presupuesto general de ese año) para actividades de aqua y saneamiento, además de atender diversos temas sociales.

Luego, en el proyecto de presupuesto 2020 para agua y saneamiento en el Mides se redujo el monto propuesto, comparado con el año anterior, a Q7.297 millones (equivalentes al 0.08% del presupuesto general). Pero en el proyecto de presupuesto con dictamen favorable, la asignación se amplió sustancialmente (se incrementó Q205 millones para aqua y saneamiento), ya que le asignaron Q212.297 millones, alcanzando un 0.236% del presupuesto general (CRG, 2018; CRG, 2019; Minfin, 2019).

De acuerdo al Ministerio de Finanzas hay tres ejes: seguridad y justicia, economía y prosperidad y el tercero es desarrollo humano, el cual comparte acciones y presupuesto entre cinco dependencias, donde no aparece el MARN, pero sí el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Desarrollo y los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) (Minfin, 2019).

En general, el aporte financiero en el presupuesto general del país orientado a temas relacionados con ambiente y recursos naturales va más allá del presupuesto asignado al MARN, MEM y Mides (por los fondos designados a agua y saneamiento); con lo cual seguramente aportan al desarrollo humano, pero los recursos y esfuerzos siguen siendo insuficientes, ya que los indicadores de desarrollo de Guatemala y las condiciones de vida de la mayoría de la población siguen sin mejorar.

Por ello, en el presupuesto de cada ministerio y otras dependencias es necesario desglosar los montos asignados a proyectos específicos, relacionados con ambiente y recursos naturales para fortalecer esos esfuerzos y contribuir a mejoras, ojalá de forma eficiente y transparente, lo cual se lograría al tener menor dispersión del gasto ambiental y mayor coordinación de la planificación y ejecución del gasto público. En el caso de salud sería de incrementar fondos para aquellos rubros vinculados con el agua para consumo humano y la prevención de vectores de enfermedades zoonóticas, particularmente aquellas transmitidas por mosquitos.

Entre las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro en el proyecto de presupuesto 2020 el Ejecutivo recomendó para incentivos forestales un monto de Q482.189 millones que constituye un monto menor a la asignación para ese rubro en el presupuesto con dictamen favorable que se incrementó en Q150 millones por aportes extraordinarios, alcanzando los Q632.189 millones (CRG, 2019; Minfin, 2019).

Si bien los ministerios que tienen mayor presupuesto recomendado para el 2020 deben cancelar una gran cantidad de prestaciones y pasivos laborales (Ministerio de Educación, de Salud, Gobernación, MICIVI y de la Defensa). Se podría pensar que Guatemala le apuesta a la educación, la salud, la seguridad, pero no al ambiente y los recursos naturales, de cuya calidad y cantidad depende la vida y la salud de la población, como el caso del agua limpia y la existencia de drenajes que según el Censo de 2018, se calcula que solamente el 52.3% de los hogares descarga a drenajes las aguas negras (CRG, 2019; INE, 2019b).

ODS relacionados con temas socioambientales

Durante las reuniones de trabajo para preparar la Agenda Estratégica 2020-2024 propuesta por la USAC, la mesa de trabajo sobre temas socioambientales tomó de referencia el documento Obietivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Metas Priorizadas Guatemala, preparado bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLÁN) durante 2016 (SE-GEPLAN, s.f.).

Esta mesa identificó que 14 de los 17 ODS se relacionan o tratan directamente con temas socioambientales. A continuación se describen los objetivos generales a alcanzar en los ODS, cuyas acciones están descritas en artículos de las revistas impresas Análisis de la Realidad Nacional 27 y 28. Además se describe la relación con los ODS y las prioridades nacionales de desarrollo relacionados con temas ambientales (Arrecis, 2019b; Arrecis, 2019c).

La SEGEPLAN definió 16 metas estratégicas de desarrollo (MED) agrupadas en diez prioridades para enfocar los esfuerzos de país, las cuales fueron aprobadas por el

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), en diciembre de 2017. Estas metas y prioridades deben alinearse a la planificación estratégica y operativa institucional y territorial para facilitar su cumplimiento (Arrecis, 2019d).

Parte de los resultados de las discusiones y análisis de nueve de estos ODS, basadas en la revisión de sus metas e indicadores a los que Guatemala se comprometió, están descritos en la Agenda Estratégica Nacional 2020-2024, una propuesta desde la USAC presentada a mitad de mayo.

Resulta vital el fortalecimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) buscando además la reforestación con especies nativas, y estableciendo una frontera importante entre el monocultivo (principalmente el azúcar y la palma africana), y el desarrollo turístico, arqueológico y de fortalecimiento de los esfuerzos para conservar el patrimonio natural y cultural. Para todo ello, los tópicos del desarrollo sostenible, las políticas de empleo y el fomento productivo de forma inteligente, respetando el ambiente, los recursos naturales y las consultas a comunidades son los meollos de la cuestión.

Referencias bibliográficas

- Arrecis, M. (Febrero 2019a). Una Cenicienta en el presupuesto. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* 8(156), pp 27-39. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/ wp-content/uploads/2019/02/IPN-RD-156-1.pdf
- Arrecis, M. (Marzo 2019b). Temas socioambientales en los ODS para Guatemala. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* edición impresa No. 27, pp. 93-117. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/07/Revista-Final.pdf
- Arrecis, M. (Abril-agosto 2019c). ODS de prosperidad y el ambiente. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* edición impresa No. 28, pp. 13-23
- Arrecis, M. (Mayo 2019d). Retos de Guatemala para su desarrollo sostenible. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* 8(162), pp 13-23. Recuperado de http://ipn.usac. edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/ IPN-RD-162-1.pdf
- Balsells, E. (Abril 2019). La financiación de los ODS, las restricciones y las potencialidades del presupuesto 2020. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* 8(160), pp 17-42. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/04/IPN-RD-160.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2019). Decreto Número 25-2018 Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decretocong25_271218.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2019).Dictamen Favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda a la

- Iniciativa de Ley Número 5610 Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2020. Guatemala
- Instituto Nacional de Estadística. (2019a). Cuadro B3 Hogares por tipo y uso de servicio sanitario. Recuperado de https:// www.censopoblacion.gt/explorador
- Instituto Nacional de Estadística. (2019b).
 Infografías Censo 2018 hogares según tipo de conexión a servicios. Recuperado de https://www.censopoblacion.gt/comovivimos
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2014-2019). Presupuestos aprobados 2001-2019. Guatemala. Recuperado de https:// www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados
- Ministerio de Finanzas Públicas (2019). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2020. Guatemala. Recuperado de https:// www.minfin.gob.gt/images/archivos/ proypre20/inicio%201.htm
- Secretaría de Planificación y Programación. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala. Guatemala. 52 p.
- Secretaría de Planificación y Programación. (2017). El Conadur aprueba las diez prioridades nacionales del desarrollo y sus 16 metas estratégicas. Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/1092-el-conadur-aprueba-las-diez-prioridades-nacionales-del-desarrollo-y-sus-16-metas-estrategicas

Del censo, la salud y

Adrián Chávez

Resumen

Los resultados publicados en el informe parcial del Censo 2018 generaron varios elementos importantes a considerar para el análisis y elaboración de propuestas orientadas a resolver distintos problemas nacionales. El crecimiento y la composición demográfica, así como las condiciones en las que trabajan o en las que se vive y sobrevive, impactan en la salud de las comunidades, las familias y los guatemaltecos, constituyendo un claro desafío para la respuesta que pueda dar a estos problemas el Estado guatemalteco. El panorama del financiamiento público de salud para el 2020 se tornó aún más sombrío tras una reducción de un presupuesto que resulta insuficiente para garantizar una respuesta efectiva. El proceso de formulación y aprobación de dicho presupuesto genera las condiciones para convertirlo en un instrumento para seguir privilegiando intereses políticos o particulares y reproduciendo las inequidades existentes. Por lo que debe formularse una política nacional de salud coherente con la obligación estatal, que brinde direccionalidad y se constituya como un referente para la asignación progresiva y sostenida de los recursos en salud.

Palabras clave

Financiamiento público en salud, derecho a la salud, presupuesto 2020, censo poblacional, situación de salud.

Abstract

The results published in the 2018 Partial Census Report generated several important elements to consider for the analysis and elaboration of proposals aimed at solving different national problems. Growth and demographic composition, as well as the conditions in which they work or live and survive, impact the health of Guatemalan communities, families and women, creating a clear challenge to the response they can give to these Guatemalan state problems. The public health funding landscape for 2020 became even more bleak, following a budget reduction that is insufficient to ensure an effective response. The process of formulating and approving such a budget creates the conditions for making it an instrument to continue to prioritize political or particular interests and reproduce existing inequities. Therefore, a National Health Policy should be formulated consistent with the State obligation, which provides directionality and is a benchmark for the progressive and sustained allocation of health resources

Keywords

Public financing in health, right to health, budget 2020, population census, health situation.

os resultados publicados en el informe parcial del Censo 2018, generaron varios cuestionamientos y varios elementos importantes a considerar para el análisis y elaboración de propuestas orientadas a resolver distintos problemas nacionales

Según el informe, Guatemala tiene una población de 14 901 286 de habitantes, siendo el 51.5% mujeres y el 48.5% hombres. El 41.7% de la población se identifica como Maya; el 0.1% Garífuna; el 56% Mestizo; el 1.8% Xinca;

0.2% afrodescendiente y 0.2% se identifica como extranjero.

Esta composición étnica varía en cada departamento siendo Sacatepéquez, Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango,

Suchitepéquez, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, los departamentos que concentran la mayor parte de la población indígena. Esto es especialmente importante, considerando que históricamente esta población ha sido la más excluida por parte del Estado guatemalteco y no es casualidad que sean los departamentos que también concentren la mayor cantidad de población viviendo en condiciones de pobreza y ruralidad, condiciones que impactan directamente en el estado de salud de la población.

La Encuesta Nacional Materno Infantil revela cierta desaceleración en la fecundidad y esta idea se refuerza, considerando que entre 2002 y el 2018 la tasa de crecimiento inter censal no superó el 1.8%.

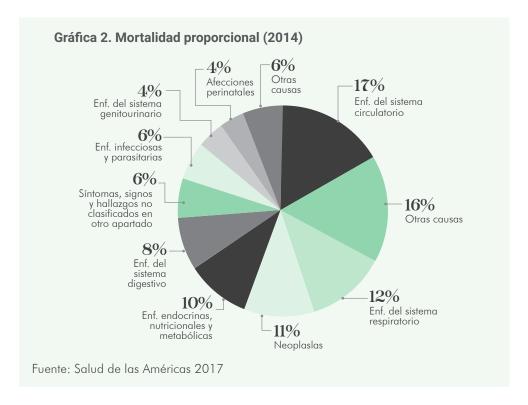
En la gráfica 1 se visualiza la estructura poblacional registrada en los años donde se llevaron a cabo los últimos tres censos. El comportamiento registrado es progresivo, característico de las poblaciones con natalidad y mortalidad altas y un ritmo de crecimiento rápido, se empiezan a evidenciar ciertos cambios en su estructura resaltando que el 34% de la población tiene de 0-14 años; el 61% tiene de 15 a 64 años y que los mayores de 65 años, representan ya el 5.6% de la población.

Lo anterior evidencia que en Guatemala se está dando un bono demográfico, definido como un fenómeno que se da cuando la población económicamente activa resulta ser el segmento poblacional más grande, lo que supondría para cualquier país "normal", una ventana de oportunidad para el crecimiento económico.



Aunque el aprovechamiento de esa "oportunidad" resultará incierto, lo que sí constituye un hecho es que el incremento de la población mayor de 65 años supone un reto más al sistema nacional de salud, considerando el escaso acceso

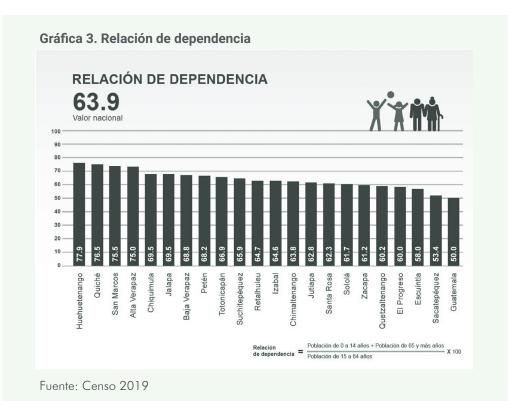
a regímenes de aseguramiento y que el tipo de enfermedades que afectan a esta población son cada vez más complejas y más costosas, tal y como se muestra en la gráfica 2.



El 76% de los 3 275 931 hogares censados está dirigido por hombres jefes de familia y el 24% restante por mujeres jefes de familia. Profundizar en el análisis de la jefatura de familia es importante, primero, porque en una sociedad

machista y conservadora donde no es bien visto que una mujer asuma la conducción del hogar, es probable que este porcentaje sea mayor. Segundo, porque muchos de los hogares dirigidos por mujeres jefes de familia son madres solteras o viudas, que requieren de políticas diferenciadas por su vinculación a la baja escolaridad, la pobreza y a otros problemas sociales que terminan impactando en la salud.

La relación de dependencia demográfica a nivel nacional es de 63.9 y también varía de acuerdo al contexto de cada uno de los departamentos.



De acuerdo a la CEPAL, la relación de dependencia es utilizada para medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edades inactivas por parte de la población en edades activas, lo que nos debe hacer poner es-

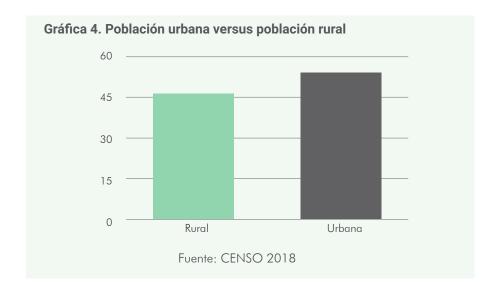
pecial atención a departamentos como Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Alta Verapaz, Chiquimula y Jalapa, donde deberán privilegiarse las políticas de soporte social.

El 81.5% de la población es alfabeta, sin embargo, se evidencia que hay más mujeres analfabetas (21.7%), que hombres (15%), mientras que el promedio de escolaridad apenas alcanza los 5.8% de años.

La Gráfica 4 demuestra que el 46% de la población vive en condiciones de ruralidad, mientras que el 54% vive en áreas consideradas urbanas. Únicamente el 59% de los hogares tiene red de distribución de agua intra domiciliaria y el 52% tiene red de distribución de servicio sanitario. El 88% tiene acceso de red de energía eléctri-

ca, mientras que el 54% utilizan la leña como fuente de energía para cocinar. El 42% quema la basura para eliminarla.

Las brechas identificadas aun en la infraestructura sanitaria (acceso de agua, extracción de desechos, utilización de leña y basura), no solo afectan a los entornos donde se desarrolla la vida de las personas, sino los condiciona a mantener una alta prevalencia en enfermedades transmitidas por vectores y enfermedades asociadas al consumo de agua, alimentos contaminados y a la exposición del humo.



En síntesis:

El crecimiento y la composición demográfica, así como las condiciones en las que trabajan o en las que se vive y sobrevive, impactan en la salud de las comunidades, las familias v los quatemaltecos. constituyendo un claro desafío para la respuesta que pueda dar a estos problemas el Estado quatemalteco.

De un presupuesto insuficiente

Las condiciones evidenciadas en el análisis del resultado del censo y su impacto en la salud de la población ameritan una respuesta efectiva por parte del Estado, que obviamente requiere contar con los recursos financieros necesarios para su implementación y de una coordinación institucional efectiva que además de proveer servicios de salud, permita reducir las condicionantes y determinantes identificadas.



La figura 1 describe parcialmente el proceso que se desarrolla en la aprobación de cada presupuesto anual. El país registra avances importantes en las etapas de planificación, formulación y presentación del presupuesto, pero una de las etapas más críticas es la de aprobación, que es donde el proyecto presentado por el Ejecutivo es sometido a la consideración del Organismo Legislativo, pasando por una serie de análisis, discusiones y romerías dentro de la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas, para luego ser presentado al pleno y finalmente ser aprobado, modificado o desaprobado.

La tabla 1 muestra un comparativo del presupuesto contenido en el proyecto del presupuesto 2020 presentado por el Ejecutivo y el dictamen publicado por la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas.

Tabla 1. Proyecto de presupuesto 2020 versus dictamen emitido por Comisión de Finanzas Públicas y Monedas (en millones de Quetzales)

Institución	Proyecto 2020		Dic	Dictamen 2020	
Presidencia de la República	Q	244.00	Q	241.30	
Ministerio de Relaciones Exteriores	Q	632.95	Q	631.46	
Ministerio de Gobernación	Q	5 469.17	Q	5 346.59	
Ministerio de la Defensa Nacional	Q	2 828.14	Q	2 813.26	
Ministerio de Finanzas Públicas	Q	386.25	Q	373.26	
Ministerio de Educación	Q	17 771.53	Q	17 295.82	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q	8 198.36	Q	7 935.39	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q	664.28	Q	663.27	
Ministerio de Economía	Q	431.23	Q	415.46	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q	1 334.53	Q	1 283.21	
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q	5 049.57	Q	3 656.52	
Ministerio de Energía y Minas	Q	91.88	Q	90.64	
Ministerio de Cultura y Deportes	Q	560.27	Q	566.33	
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	Q	1 536.36	Q	1 466.35	
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Q	211.78	Q	171.24	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q	30 202.78	Q	30 798.17	
Servicios de la Deuda Pública	Q	14 906.00	Q	14 273.61	
Ministerio de Desarrollo Social	Q	1 252.10	Q	1 629.53	
Procuraduría General de la Nación	Q	128.82	Q	122.36	
Total	Q	91 900.00	Q	89 773.86	

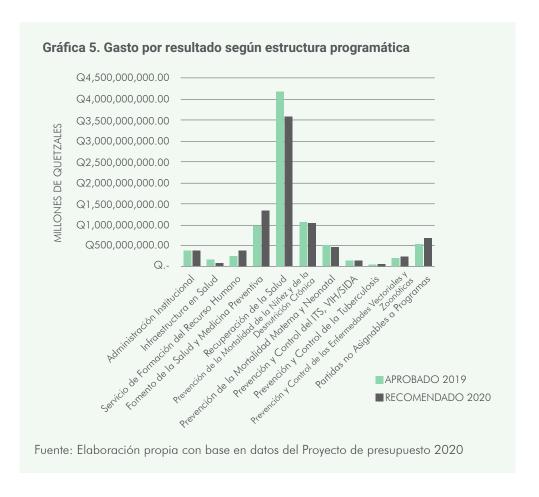
Fuente: Elaboración propia

El proyecto de presupuesto 2020 presentado inicialmente por el Ejecutivo alcanzaba los 91 000 millones. Luego de ser sometido a consideración de la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas, sufrió un recorte de 2 126 millones, a expensas de la reducción del presupuesto de todas las instituciones gubernamentales, a excepción del Ministerio de Cultura y Deportes y el Ministerio de Desarrollo y las Obligaciones del Estado, que registran un aumento del monto asignado.

Del resto de instituciones, las menos afectadas por el recorte fueron el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Energía y Minas: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia de la República, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de la Defensa Nacional. Mientras que los más afectados fueron el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; los Servicios de Deuda Pública; el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

El MSPAS sufrió un recorte de casi 365 millones. Esto significa que, contrario a lo esperado, para el 2020 se le asignó 65 millones menos de lo aprobado para esta cartera en el 2019.

La gráfica 5 muestra la distribución del gasto por resultado según la estructura programática, que permite generar un análisis a partir de comparar lo asignado en el 2019, lo recomendado en el proyecto 2020 y lo que aprobó con su dictamen la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas. Siendo la salud un proceso multicausal, que requiere un abordaje integral e integrado por parte de todas las instituciones del Estado que tienen la obligación de proveer, respetar y hacer que se respete el derecho a la salud. La gráfica 5 evidencia que pese a que los gastos administrativos y de inversión (infraestructura y el servicio de formación de recurso humano), no hay una variación significativa pues aún tiene una asignación presupuestaria bastante modesta, que limita su capacidad de cumplir con estos roles.



La cantidad de puestos de salud y centros comunitarios de salud existentes alcanzan los 2 507 establecimientos de salud. Si asumimos que técnicamente cada uno de estos puestos podría brindar una atención efectiva a unos 2 500 habitantes, resulta que la cantidad de establecimientos que se tienen, alcanza para brindar una atención efectiva a 6 267 mi-

llones de personas, lo que implica que el 57% de la población está prácticamente descubierta.

Según cálculos desarrollados por el Instituto de Salud Incluyente (ISIS), para reducir esta brecha de servicios de salud se requiere la construcción de por lo menos unos 3 453 nuevos puestos de salud y la formación de una gran canti-

dad de profesionales de la salud, lo que demuestra que la cantidad de recursos asignados a los proaramas vinculados al desarrollo de infraestructura y la formación de personal, es insuficiente.

El perfil epidemiológico actual sugiere que la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud es trascendental y aunque se evidencia un ligero incremento en el programa de fomento de la salud y medicina preventiva, que normalmente son asignados a las direcciones de área de salud, es notorio que aún y con la evidente reducción de fondos, la mayoría de recursos se siguen concentrando en el programa de recuperación de la salud, destinados en su mayoría al sostenimiento de la red hospitalaria del país.

La asignación a programas específicos como la prevención de la mortalidad materna y de la prevención de la desnutrición crónica, que al menos en el discurso político siguen siendo una prioridad, permaneció constante, al igual que los recursos asignados a los programas vinculados a la prevención y control de las ITS, VIH/ SIDA, tuberculosis y enfermedades vectoriales y zoonóticas, que aun disponen de algún financiamiento asegurado por el Fondo Mundial.

El programa 99, orientado al pago de cuotas a organismos nacionales e internacionales v aportes a entidades asistenciales, evidenció un aumento significativo, lo que es coherente con cierto interés manifestado por las actuales autoridades, de seguir tercerizando responsabilidades del Estado a entidades privadas y satisfaciendo intereses particulares de ciertos actores políticos, por lo que amerita de un análisis detallado.

Es de considerar que muchas de las instituciones que hoy reciben y administran fondos públicos, surgieron a partir de la indiferencia del Estado en dar respuesta a enfermedades neoplásicas, cardiovasculares, metabólicas, hereditarias o nutricionales que están matando a la mayoría de la población.

El Estado sigue manifestando su desinterés por desarrollar las capacidades institucionales que le permitan brindar una respuesta adecuada a estos padecimientos, condicionando a que sigan siendo estas instituciones la única alternativa de respuesta para la población empobrecida que se vea afectada por estos padecimientos.

A modo de conclusión

Independientemente de la aprobación, modificación o desaprobación del presupuesto público de salud, el análisis de los datos expuestos al momento, nos deja claro lo siguiente:

- El panorama del financiamiento público de salud se tornó aún más sombrío al quedar reducido a 7 935 390 690 millones insuficientes para garantizar una respuesta efectiva.
- 2. El proceso de formulación y aprobación del presupuesto se da sin ningún referente definido, lo que genera las condiciones para que continúe siendo un instrumento que permita seguir privilegiando intereses políticos o particulares.
- La lógica en el actual proceso de formulación y aprobación presupuestaria reproduce las inequidades del sistema.
- 4. El modelo actual de recaudación no coadyuva a la generación de recursos suficientes que se requieren para que el Estado pueda coadyuvar a garantizar el derecho a la salud de la población

Propuestas

 Debe formularse una política nacional de salud coherente con la obligación estatal de proveer, respetar y proteger el derecho a la salud, que brinde direccionalidad y se constituya como un referente para la asignación de recursos.

El Instituto de Salud Incluyente viene trabajando en una propuesta de reconceptualización y reconfiguración de las redes de atención en salud y del desarrollo de un plan maestro nacional de la red de atención en salud, que solo en términos de inversión significan al menos Q10 535 millones (1.0% del PIB) en un periodo de 10 años, lo que demandaría del Estado un incremento de Q1 053.5 millones anuales o bien 0.1% PIB.

 Desarrollar programaciones interinstitucionales que permita un abordaje integral a distintos problemas como la seguridad alimentaria y nutricional, los problemas de salud vectoriales, el abordaje de enfermedades crónicas, entre otros.

- El presupuesto en salud debe convertirse en un instrumento orientado a reducir las inequidades existentes, distribuyendo los recursos con criterios técnicamente sustentados que encuentren un justo equilibrio entre la curación y la prevención; lo hospitalario y lo comunitario; lo metropolitano y la provincia; lo rural y lo urbano.
- Es prioritario explorar fuentes alternativas de financiamiento que vayan orientadas a mejorar la recaudación financiera y, que al mismo tiempo, graven y desestimulen el desarrollo de actividades o el consumo de productos que vulneren la salud de la población, (actualización de aranceles, aumento de impuestos, imposición de tasas a las actividades de consumo y prácticas nocivas para la salud (azúcar, bebidas energizantes, bebidas alcohólicas, tabaco, golosinas, comida chatarra, contaminación del aire y el agua, etc.).

Referencias bibliográficas

Comisión de Finanzas Públicas y Monedas Congreso de la República Guatemala. (2019). Iniciativa de Ley 5610 (28 de octubre de 2019). Obtenido de https://www.congreso.gob.

- gt/assets/uploads/info_legislativo/ dictamen/d3ccd-dictamen-5610.pdf
- Instituto de Salud Incluyente. (2019). El camino a la transformación del sistema público de salud. Plan maestro nacional de la red de atención en salud. Guatemala: Serviprensa, S. A. Obtenido de https://isis.org.gt/ images/publicaciones/libros/El_Camino_a_la_transformacion_del_sistema_publico_de_salud.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). Principales resultados del censo 2018 Guatemala: INF
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2016). Aprendiendo sobre el proceso presupuestario. Guatemala. Obtenido de https://www.minfin.gob.gt/images/ downloads/proceso_presupuestario/aprendiendo_141216.pdf
- Ministerio de Finanzas Públicas. (s.f.). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2020. Obtenido de https://www.minfin.gob.gt/images/ archivos/proypre20/inicio%201.htm
- Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud. (2017). Salud en las Américas: Resumen panorama regional y perfiles de país. Whashington, D.C: Organizacion panamericana de la salud. Obtenido de file:///C:/Users/ USUARIO/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/9789275319666_spa%20(1). pdf

Seguridad, justicia y población: agenda nacional y presupuesto 2020

Lizandro Acuña

Resumen

El estudio realiza una correlación entre el presupuesto para el ejercicio fiscal 2020, la Agenda Estratégica 2020-2024: una propuesta desde la Universidad de San Carlos y el Censo Poblacional 2018. Se centra en el eje Justicia y Legalidad de la Agenda Estratégica, comparándolo con el censo poblacional 2018 y el dictamen favorable dado al Presupuesto para el 2020 por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, presentado al Pleno y que puede variar en su discusión y aprobación por ese Organismo de Estado, así como en la información dada hasta el momento del censo poblacional 2018. Se estudia la asignación presupuestaria en las instituciones del sector justicia y seguridad, para determinar si lo proyectado presupuestalmente contribuye al cumplimiento de las obligaciones institucionales programadas.

Palabras clave

Justicia, Presupuesto, Censo 2018, Agenda Estratégica

Abstract

The study correlates between the budget for the fiscal year 2020, the Strategic Agenda 2020-2024: a proposal from the University of San Carlos and the 2018 Population Census. It focuses on the Justice and Legality axis of the Strategic Agenda, comparing it with the 2018 population census and the favourable opinion given to the 2020 Budget by the Committee on Public Finance and Currency of the Congress of the Republic, submitted to the plenary and which can vary in its discussion and approval by that State Agency, as well as the information given so far of the 2018 population census. The budget allocation is studied in the institutions of the justice and security sector, to determine whether the budget project contributes to the fulfilment of the institutional obligations scheduled.

Kevwords

Justice, Budget, Census 2018, Strategic Agenda

n relación con la agenda estratégica 2020-2024, el eje Seguridad Democrática, Justicia y Legalidad contiene una serie de recomendaciones que muy bien pueden relacionarse con el censo 2018 y con el presupuesto para el ejercicio fiscal 2020 que cuenta con dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda que disminuye el techo de presupuesto. Todo ello en relación con metas estratégicas hacia el 2032, como bien se ha explicado en la propia agenda estratégica. En esta oportunidad analizamos los resultados de inversión para el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad.

El estudio refiere una síntesis basada en la descomposición del presupuesto general para el ejercicio fiscal 2020, en comparación con la agenda estratégica 2020-2024 y el censo poblacional 2018, se analiza el presupuesto designado en el proyecto a cada una de las instituciones partes del sistema de justicia y seguridad y su repercusión en el fortalecimiento institucional, mora judicial y la tasa de homicidios por 100 mil habitantes.

Es oportuno resaltar que uno de los factores que influye directamente en la debilidad del sistema de justicia y seguridad, es el insuficiente presupuesto que no permite un crecimiento institucional coherente, tanto en recurso humano, como en infraestructura, equi-

po y capacitación, para su buen funcionamiento, que tenga como finalidad atender las demandas ciudadanas

Elementos clave de la agenda estratégica 2020-2024 para el sector Justicia v seguridad Ciudadana

Como parte de la discusión de expertos para la elaboración de la Agenda Estratégica, las recomendaciones principales en materia de Justicia y Seguridad Ciudadana, giraron en torno a lo siguiente:

El tema tecnológico resulta ser fundamental en materia de inteligencia, en tal sentido el Estado debe disponer de recursos para la adquisición de tecnología avanzada en los procesos de investigación criminal, para producir cambios en la cultura y los paradigmas de investigación. Asimismo, desarrollar sistemas de captación y procesamiento de información, con énfasis en producción de estadísticas para planificar. Ello demanda, además de equipo, de profesionales especializados y de inversión bruta para salvaguardar los recintos de tal quehacer.

- El tema tecnológico está vinculado a todas las instituciones del sistema.
- El control telemático (uso de brazaletes por reos) para descongestionar el Sistema Penitenciario.
- Renovar la infraestructura penitenciaria para superar el hacinamiento, lo que requiere de un plan de inversiones en infraestructura.
- El presupuesto del sector justicia debe crecer, proporcionalmente al ODS 16 (Paz, justicia y seguridad), incluyendo las asignaciones para investigado-

res de la PNC, fiscales, jueces, defensores, personal científico del INACIF y las asignaciones diversas como la del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito.

 El promedio de jueces debe llegar a un estándar mundial de 17 a 18 jueces por cien mil habitantes. (IPNUSAC, 2019, págs. 15-25)

Esto lo corrobora la jueza Delia Dávila en una entrevista realizada por el diario La Hora

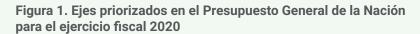
... según los estudios hechos en el plan quinquenal del OJ, tenemos solo seis jueces por cada cien mil habitantes. La medida estándar internacional es que debe haber 17 jueces por cada cien mil habitantes. O sea, nosotros tenemos un 30 por ciento de lo que deberíamos de tener... (Del Águila, 2017)

Estos datos se establecen en el análisis externo institucional realizado por el Organismo Judicial determinando que, a nivel de país, se posee una tasa de jueces y magistrados por cada 100,000 habitantes de 6.67, muy por debajo del promedio mundial (17 jueces

por cada 100,000 habitantes). (Corte Suprema de Justicia, 2015, pág. 23)

Presupuesto 2020 con dictamen favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República

La figura 1 es referencial para desarrollar el tema que nos ocupa, los mismos describen los ejes priorizados en el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2020, identificando el sistema de justicia.





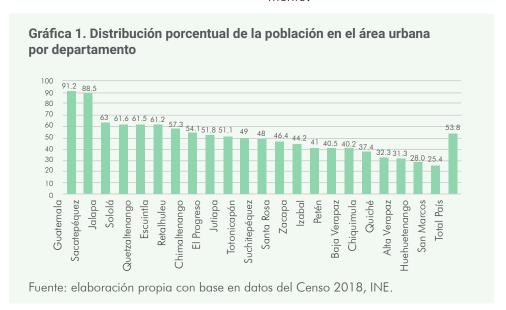
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2018, INE

Crecimiento poblacional según Censo 2018

Actualmente hay un proceso de urbanización creciente que demanda prestación de servicio y erogación del gasto. El sistema de justicia y seguridad no escapa a estas demandas

La figura que precede se toma como referente para el análisis. Su importancia radica en delimitar en el tiempo el crecimiento poblacional desde el último censo realizado en 2002 con el realizado en 2018, considerando que el crecimiento de la población va de la mano con la obligación del Estado de garantizar la seguridad y justicia a sus habitantes, tema que repercute en la erogación de presupuesto. Dicho crecimiento poblacional es otro referente importante que influye en el sistema de seguridad y justicia a nivel nacional, demarcando los departamentos con mayor población que tiende a tener mayor incidencia de inseguridad y por lógica mayor demanda en la administración de justicia y seguridad ciudadana.

Sustentando lo dicho, se toma como referente lo expuesto en el censo 2018, que detalla la distribución porcentual de la población en el área urbana por departamento.



Presupuesto al Sector Justicia

Como se aprecia en la gráfica 1, el crecimiento de la población en los 22 departamentos demanda mayor prestación de servicios, así como un presupuesto equilibrado en el Ssistema de Justicia para un mejor desempeño. La no equiparación presupuestal genera un efecto desproporcional en los resultados, situación que se analizado a continuación.

El Sistema de Justicia y Seguridad Ciudadana influye en el desarrollo del país. La seguridad la desarrolla el Estado en conjunto con la población e instituciones gubernamentales y de la sociedad para que prevalezca el interés público v la erradicación de la violencia en todas sus manifestaciones, con el fin de garantizar a las personas la vida y la protección del patrimonio. La justicia, por su parte, juega un rol trascendental en una nación, forma parte de la columna vertebral de toda sociedad, garantiza certeza jurídica y permite el desarrollo y evolución colectivo observando el principio constitucional de legalidad que limita el ejercicio del poder público a la ley y a su jurisdicción, regulando el actuar de las personas al someterlas al cumplimiento de la ley.

La figura 2 ilustra las instituciones que pertenecen al Sistema de Justicia consideradas en el censo 2018 y sujetas al presupuesto del Estado para su funcionamiento:



Como se observa, el eje de Seguridad y Justicia forma parte de los tres principales en el presupuesto general para el ejercicio fiscal 2020. Según la exposición de motivos del proyecto de ley para el presupuesto 2020, elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y presentado al Congreso de la República, al eje de Seguridad y Justicia se le asigna un rubro presupuestario equivalente a Q 10

071.3 millones, evidenciando, según la Cartera de Finanzas, un incremento de 4.2 por ciento del monto aprobado en el año fiscal 2019, que equivale a Q405.9 millones.

No obstante, la asignación de recursos para el ejercicio fiscal 2020 sufre cambios con el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, afectando directamente el presupuesto asignado al Sistema de Justicia y Seguridad. Al disminuirlo obliga a las instituciones a realizar recortes en los rubros internos, situación que limita la efectividad y celeridad en la

prestación de servicios, situación que repercute en la ciudadanía.

La Tabla 1 proyecta la distribución comparativa del presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 (Decreto 25-2018), del Congreso de la República de Guatemala, la Iniciativa 5610 que dispone aprobar la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020, y el dictamen de la Comisión de finanzas Públicas y Moneda; asignado al sector justicia.

Tabla 1. Distribución del presupuesto asignado a Justicia y seguridad en el Presupuesto 2020

Institución	Dto. 25-2018 Presupuesto asignado 2019 en millones de Quetzales	Iniciativa 5610 Presupuesto asignado 2020 en millones de Quetzales	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFP y M)	Reducción e incremento en millones dictamen (CFP y M)
Mingob	Q 5 444.8	Q 5 469.2	5 346.5	Q 122.7 -
OJ	Q 1 763.1	Q 2302.8	2 185.8	Q 117.0 -
MP	Q 1 477.1	Q 1715.0	2 215.0	Q 500.0 +
IDPP	Q 217.3	Q 198.0	288.0	Q 90.0 +
INACIF	Q 250.0	Q 250.0	270.0	Q 20.0 +

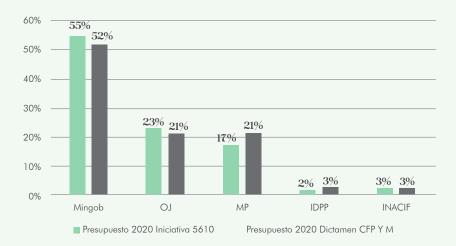
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas

La segunda columna se toma como referente comparativo con el presupuesto para el ejercicio fiscal propuesto en la Iniciativa 5610 propuesta para el ejercicio fiscal 2020, las columna tres y cuatro sirven para comparar el presupuesto establecido en la iniciativa 5610 y el sugerido en el dictamen de la CFP y M del Ministerio de Finanzas Públicas para el ejercicio fiscal 2020. Las cantidades se

leen en millones y los signos de la columna cinco indican el aumento (+) o reducción (-) del presupuesto en millones de quetzales.

La gráfica 2 muestra la hipótesis planteada al proyectar la disparidad porcentual del presupuesto asignado por institución, tomando como referente lo planteado por el Organismo Ejecutivo en la iniciativa 5610 y lo dictaminado por la Comisión.





Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020, con dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

La situación tiende a complicarse para el Ministerio de Gobernación (MINGOB) y el Organismo Judicial (OJ) con el recorte del

presupuesto según lo sugerido por la Comisión. Si bien para el Ministerio Público (MP), el Instituto de la Defensa pública penal (IDPP) y

el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) se incrementa, la diferencia en la asignación de recursos sigue siendo abismal, situación que influye directamente en la mora judicial.

Sector Seguridad y su relación con la Agenda Estratégica USAC 2020-2024 y Presupuesto 2020

En función de lo descrito, es oportuno resaltar que el presupuesto destinado al MINGOB contribuirá a fortalecer los servicios de patrullaje para garantizar la protección de la seguridad de las personas y su patrimonio, así como las capacidades del sistema penitenciario. De tal cuenta que el 71.6 por ciento se orienta para fortalecer las intervenciones de la Policía Nacional Civil (Q3 918.5 millones), mientras que el sistema penitenciario contará con una asignación de Q514.1 millones, equivalente al 9.4 por ciento.

Revisando dicho presupuesto se nota una incompatibilidad inicial con nuestra Agenda Estratégica en virtud de que inicialmente no se identifica un plan de infraestructura para el sector, ni para el subsector penitenciario. Los rubros examinados apuntan más que todo al mantenimiento y pequeñas reparaciones de obra.

Ejemplificando lo anterior: el Departamento de Tránsito tendrá una asignación equivalente al 4.2 por ciento del presupuesto institucional (Q227.6 millones), mientras que el resto de unidades ejecutoras del Ministerio tendrán una asignación de Q1 036.5 millones para dar cumplimiento a las otras funciones de la Cartera Ministerial. (Iniciativa 5610, Congreso de la República de Guatemala, 2019)

Como se aprecia, la mayor parte del presupuesto se canaliza en gasto de funcionamiento y actividades rutinarias de la cartera de Gobernación. El remanente de Q1 036.5 millones disponible para dar cumplimiento a otros proyectos como infraestructura, contratación de personal, equipo e insumos, y desarrollo de provectos preventivos son limitados; considerando que según datos preliminares del Censo poblacional 2018, Guatemala tiene una población de 14 901 286 habitantes. (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, INE, 2019)

Lo anterior evidencia una situación embrionaria en el tema de seguridad en la ejecución de programas de prevención de la violencia, considerando que para Servicios de Asistencia Técnica y Capacitación en Seguridad Ciudadana y Prevención Comunitaria de la Violencia, únicamente se destinan Q15 010 963, limitando las proyecciones de disminución de la violencia

En relación al presupuesto para la adquisición de equipo tecnológico se nota otra inconsistencia con la Agenda Estratégica y el Censo 2018, considerando que para ello el MINGOB destina de su presupuesto Q734 500, cantidad que es insuficiente si se considera la tasa de homicidios de 26.1 por 100 mil habitantes con el nuevo censo.

Como ejemplo se cita la falta de presupuesto para la compra del equipo y sistema operativo para poner en marcha la ley de implementación del control telemático en el proceso penal, Decreto 29-2019 del Congreso de la República.

Relación del porcentaje de homicidios con el Censo 2018

Algo que denota lo proyectado en el presupuesto de dicho ministerio consiste en la ausencia de inversión en infraestructura de centros carcelarios, lo que aqudizará el hacinamiento en el Sistema Penitenciario (SP) derivado de la falta de control por el Estado y la corrupción que impera en dicho Sistema.

En relación al índice de homicidios por 100 mil habitantes, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad estima el 22.4 a nivel nacional, el cálculo lo presenta en el "reporte estadístico diciembre 2018" (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad República de Guatemala, 2019), con referencia poblacional de 17 302 084 de habitantes.

Al relacionar los 3 844 homicidios con los 14 901 286 millones de habitantes del Censo 2018, a nivel nacional nos arroja 4 436 homicidios per cápita. Al dividir los 100 mil habitantes entre los 3 844 homicidios registrados en el mismo año, proyecta 26.01 homicidios por 100 mil habitantes. El resultado comparativo acotado a las cifras del censo incrementó a 3.7 puntos porcentuales en el año analizado.

Para atender la reducción del índice de homicidios el MINGOB tiene una asignación de Q79 687 745, lo que puede considerarse como otra inconsistencia con la Agenda Estratégica USAC 2020-2024 y con el crecimiento de la población según el censo 2018.

Conclusión

La mayor debilidad en el sistema de justicia sigue siendo el presupuesto, aunado a una deficiente prioridad en la inversión de los recursos; causales que influyen en el estancamiento del sistema en relación con los avances a 2030 relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El recorte del presupuesto sugerido por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda de ser aprobado, obligaría al MINGOB y al OJ a readecuar los rubros para los destinos internos. Con ello, aunado a una desproporción de recur-

sos institucionales, se proyecta un estancamiento en las expectativas de avanzar con los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en el ODS número 16 Paz, justicia e instituciones fuertes, para el ejercicio fiscal 2020.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (14 de 01 de 1986). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Recuperado el 21 de 01 de 2019, de Cenadoj: https://n9.cl/zrsn

Congreso de la República de Guatemala. (27 de 12 de 2018). *Decreto número 25-2018*. Recuperado el 08 de 11 de 2019, de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decretocong25_271218.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (07 de 11 de 2018). Dictamen del Presupuesto 2019 por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso -Noviembre de 2018-. Recuperado el 05 de 11 de 2019, de https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/11/Dictamen-presupuesto-2019-actualizaci%C3%B3n-luego-de-dictamen-de-la-Comision-de-Finanzas-del-Congreso.pdf

- Congreso de la República de Guatemala. (10 de 11 de 2019). Iniciativa 5610. Recuperado el 10 de 11 de 2019, de https://www.congreso.gob.gt/buscador iniciativas/5610
- Corte Suprema de Justicia. (2015). Plan Estratégico Quinquenal 2016-2020. Guatemala: S.E. Recuperado el 12 de 11 de 2019, de http://www.oj.gob. gt/files/plan2016.pdf
- Del Águila, J. (08 de 08 de 2017). Delia Dávila: El país tiene seis jueces por cada 100 mil habitantes; deberían ser 17. La Hora. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de https:// lahora.gt/delia-davila-pais-seis-jueces-100-mil-habitantes-deberian-17/

- Instituto Nacional de Estadística Guatemala, INE. (10 de 11 de 2019). Portal de Resultados del Censo 2018. Recuperado el 10 de 11 de 2019. de https://www.censopoblacion.gt/ cuantossomos
- Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad República de Guatemala. (25 de 02 de 2019). Reporte Estadístico Diciembre 2018. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de RE DIC2018_Web v2.pdf: https://stcns. gob.gt/docs/2018/Reportes_DMC/ RE%20DIC2018_Web%20v2.pdf
- Universidad de San Carlos de Guatemala. (16 de 05 de 2019). *Agenda* Estratégica 2020-2024. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf: http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/ uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf

3

Migraciones y geopolítica

Tercer país seguro Guatemala y Turquía, más diferencias que similitudes

(Segunda parte: Guatemala)¹

Marcel Arévalo

Resumen

Las crisis migratorias, verdaderas crisis humanitarias, desafían los pilares de la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo humano. Los motores de los éxodos están en el núcleo de las desigualdades y de la intolerancia. Esos mismos motores arremeten con expresiones extremas de xenofobia para impedir la búsqueda de una mejor vida para quienes se ven obligados a salir de donde ya es imposible ser y existir. Los primeros mundos se niegan a tender puentes de protección y al eximirse de la responsabilidad condenan a los desamparados a un destino sin luz. La que fue una opción destinada a la protección de las personas que huyen, la convención de Ginebra de 1951, promoviendo la solidaridad en los primeros países seguros, se centró en la búsqueda de otros que intervinieran, los "terceros países seguros", que paradójicamente no han brindado a lo largo de su historia la seguridad a sus propios ciudadanos. Guatemala y Turquía comparten similitudes en esa designación condicionada para ser el destino de los solicitantes de asilo, de quienes día a día huyen con desesperación de su realidad insostenible.

^{1.} La primera parte de este ensayo se publicó en la edición impresa No. 28 de Revista Análisis de la Realidad Nacional, Guatemala: abril-agosto de 2019.

Abstract

Migration crises, true humanitarian crises, challenge the pillars of democracy, peace, freedom and human development. The engines of the exodus are at the core of inequalities and intolerance. These same engines attack with extreme expressions of xenophobia to prevent the search for a better life for those who are forced to leave where it is already impossible to be and exist. The first worlds refuse to build bridges of protection and when they exempt themselves from responsibility, they condemn the homeless to a destination without light. What was an option for the protection of fleeing people, the 1951 Geneva Convention, promoting solidarity in the first safe countries, focused on the search for others who intervened, the "safe third countries", which paradoxically they have not provided security throughout their history to their own citizens. Guatemala and Turkey share similarities in that conditional designation to be the fate of asylum seekers, who day after day flee desperately from their unsustainable reality.

...los inmigrantes aparecen como forasteros amenazadores que llaman a las puertas, las echan abajo o las cruzan a hurtadillas. [Sin embargo,] Las migraciones internacionales se sitúan en la intersección de diversos procesos económicos y geopolíticos que vinculan a los países implicados; no son el simple resultado de la búsqueda individual de mejores oportunidades (...) Mientras los responsables políticos y la población en general malinterpreten la migración como un fenómeno causado simplemente por la pobreza o las persecuciones en los países pobres, les quedarán muy pocas opciones políticas para reaccionar ante él. (Sassen, 2013, págs. 29-30).

urquía es un país con una gran relevancia migratoria en la región del Asia Occidental. Está entre los 20 países con mayor inmigración y emigración a nivel mundial. Guatemala, aunque distante de aquel país euroasiático, tanto por la distancia que los separa geográficamente como por las diferencias, especialmente marcadas en los niveles de sus economías, por sus características

históricas, culturales, sociodemográficas, tienen en común ser naciones destacadas por la migración de origen, tránsito, destino, retorno y por ser, en el caso de Turquía, lugar de refugio, asilo y, "tercer país seguro", como también lo serán El Salvador, Guatemala y Honduras al hacerse efectivos los acuerdos con el gobierno estadounidense.

La génesis de las crisis migratorias en Europa y Norteamérica

La crisis de los refugiados en Europa se dio entre 2015 y 2016. En Estados Unidos, entre 2014 y 2015, una crisis migratoria tuvo su expresión en el creciente arribo de niños, niñas y adolescentes no acompañados provenientes de los países del norte de Centroamérica. En Europa, en 2015 se registraron 1 046 599 ingresos de migrantes de los cuales más del 56% eran provenientes de Siria, 24% de Afganistán y 10% de Irak. Del total de migrantes y solicitantes de asilo que llegaron a países europeos 857 363 ingresaron a

Grecia en su mayoría por el mar y desde las costas turcas. Hacia diciembre de 2016 las migraciones habían decrecido a 387 739 con las operaciones europeas aéreas, marítimas y terrestres de control y detención, pero también como consecuencia de la firma, el 18 de marzo de ese año, del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía. En 2017 las cifras continuaron decreciendo cuando 186 768 migrantes llegaron a Europa. En 2018 hubo 144 166 arribos y en lo que va de 2019 (inicios de noviembre) se han registrado 103 489 migrantes que llegaron a Europa. (IOM, 2019).

En la frontera sur de los Estados Unidos durante el año fiscal 2014 (octubre 2013-septiembre 2014) se produjo un incremento del ingreso de niños, niñas y adolescentes no acompañados procedentes de los países del norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala, que por primera vez superaban la cantidad de NNA mexicanos detenidos y que duplicaban o triplicaban la cantidad de ingresos de NNA de cada uno de esos países respecto al año precedente. (CIDH OEA, 2015, pág. 61).

Tabla 1. Detenciones de NNA no acompañados en los Estados Unidos

País	2011	2012	2013	2014
Honduras	974	2.997	6.747	18.244
Guatemala	1.565	3.835	8.068	17.057
El Salvador	1.394	3.314	5.990	16.404
México	11.768	13.794	17.240	15.634
Otros países	248	463	714	1.202
Total	15.949	24.403	38.759	68.541130

Fuente: (CIDH OEA, 2015, pág. 62)

La administración Obama replicó las experiencias de las deportaciones masivas que por ciclos han caracterizado la política migratoria estadounidense, excepto que en el discurso político de los demócratas afín a un electorado latino creciente se acompañó de propuestas por la reforma migratoria que no tuvo eco ni en la cámara de representantes ni en el senado, y por el contrario se enfrentó a una creciente oleada antiinmigrante en sectores de población cercanos a los republicanos. La campaña del candidato Trump, precisamente basó gran parte de su contenido en mensajes clave reducidos a ideas centrales como la del levantamiento del muro, cierre de fronteras a los migrantes a quienes vinculó a la delincuencia, el crimen y el narcotráfico.

La nueva administración de gobierno inició con el intento de poner el discurso en práctica, pero no fueron pocas las acciones ejecutivas presidenciales que dieron marcha atrás, en tanto otras aanaban terreno con el cierre de espacios a las legislaciones y convenios internacionales comprometidos por décadas en una nación construida sobre la base de la inmigración. El mismo presidente desciende de inmigrantes. Su abuelo, Friedrich Trump, fue un NNA no acompañado procedente de Alemania junto a la oleada de migrantes europeos que llegaron a Estados Unidos en la década de los años 80 del siglo XIX. (BBC, 2018).

En el año fiscal 2019 las detenciones de NNA no acompañados procedentes de El Salvador, Gua-

temala, Honduras y México han llegado a 76,020. Cifras similares por sus incrementos, 40,500, se dieron en las detenciones de menores no acompañados en la frontera sur de México con los provenientes de los tres países del

norte centroamericano. El total de aprehensiones fue de 851,508 migrantes y 126,001 en la categoría de inadmisibles (o sea un total de 977,509), de los que 473,683 son migrantes en unidades familiares. (CBP, 2019).





Fuente: elaboración propia con base en datos de cbp (CBP, 2019)

Los migrantes provenientes del denominado Triánaulo Norte de Centroamérica se han convertido en el principal flujo de ingresos migratorios a Estados Unidos y a México en tanto los migrantes mexicanos han declinado sensiblemente su emigración al Norte. Los arribos de NNA no acompañados en 2014 en la frontera sur de Estados Unidos promovieron el inicio de las negociaciones entre los

gobiernos de los países del norte centroamericano y de los Estados Unidos, que con el BID diseñaron el llamado Plan Alianza para la Prosperidad (PAPTN), que enmarcó su intervención en aspectos de seguridad en fronteras, control migratorio y acciones para el desarrollo en las comunidades con mayores factores de expulsión. El Plan contempló un financiamiento aprobado por el Congreso de los

Estados Unidos de hasta mil millones de dólares para los tres países para el año fiscal 2016. Por su parte, los gobiernos centroamericanos comprometieron fondos de sus presupuestos para cumplir con el objetivo del Plan.

Tabla 2. Recursos presupuestarios de los países asignados al Plan de la Alianza para la Prosperidad (en millones de US\$)

Eje del Plan	El Salvador		Honduras		Guatemala				
·	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Sector productivo	587	239	469	289	364	317	318	366	408
Capital humano	286	123	169	528	438	475	345	464	409
Seguridad y justicia	78	287	29	145	157	181	49	51	445
Instituciones y transparencia	11	151	339	3	10	9	9	10	59
Total presupuestado	965	800	1,005	965	969	981	722	891	1,320
Total ejecutado	869	562	-	965	910	-	492	646	-

Fuente: (PRONACOM, 2019).

El plan se enfocó en las medidas de seguridad en fronteras con el despliegue de efectivos militares, entrenamiento y equipamiento para el cuido de pasos fronterizos. Los proyectos para el desarrollo de las comunidades fueron aislados, sin acciones efectivas de monitoreo y evaluación, y con un deficiente involucramiento de las autoridades locales y de la sociedad civil. "El PAPTN, aseguró el asesor del presidente de EE. UU., Donald Trump, para asuntos del hemisferio occidental, Mauricio Claver-Carone, no fue más que una iniciativa "propagandística" y un "parche de corto plazo" que

no cumplió sus metas." (Prensa Libre, 2019). Los informes generados desde el gobierno de Guatemala indican que se priorizaron 54 municipios en siete departamentos, pero los proyectos ejecutados reportados replican en su mayoría las ejecuciones de presupuesto que ya están contempladas en los sectores de economía. salud, educación, entre otros. Y las esperadas reducciones en los indicadores de migración, especialmente en los municipios intervenidos, no coinciden con los datos de los flujos migratorios y de retornos de migrantes provenientes de las fuentes nacionales e internacionales.

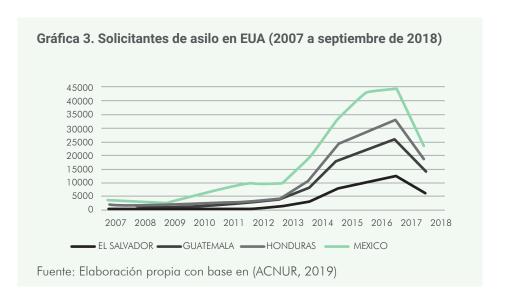
Efectivamente, en los datos de aprehensiones reportados por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés), a la declinación de las migraciones de mexicanos se contrapone el incremento de de-

tenciones de migrantes provenientes de los tres países del norte de Centroamérica, excepto en 2015 y entre 2017 y 2018 para El Salvador. Los datos reportados para 2019 vuelven a registrar un alza en estas aprehensiones.



En el mismo sentido, los reportes del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) respecto al número de solicitantes de asilo de personas provenientes de El

Salvador, Guatemala, Honduras y México en Estados Unidos evidencia un incremento sostenido desde 2013.



Ante el incremento de las migraciones y de las solicitudes de asilo, aparentemente incentivadas en parte, por las políticas migratorias anunciadas por el gobierno electo en México a finales de 2018, en las que se propuso privilegiar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y el impulso de planes de desarrollo, tanto en el Sur de México, como de cooperación para el desarrollo de los países del norte de Centroamérica: así como la covuntura electoral de noviembre de ese año en Estados Unidos y finalmente la convergencia con los escenarios de tensiones políticas en El Salvador, Guatemala y Honduras, con sensibles deterioros de sus gobiernos y los procesos electorales

en El Salvador y Guatemala, la política exterior de la administración Trump incrementó el discurso antiinmigrante, primero con reacciones enconadas contra los gobiernos presionando para contener las denominadas caravanas iniciadas en octubre de 2018 y luego con la tensión con México a finales de mayo de 2019, cuando anunció el incremento generalizado del 5% a los aranceles a los productos mexicanos.

Diplomacia de hierro para frenar las migraciones

Las presiones estadounidenses a México torcieron la política del nuevo gobierno hacia la implementación de medidas de seguri-

dad en fronteras con el despliegue de 6 mil quardias nacionales y el incremento de las detenciones, retenciones v devoluciones migrantes centroamericanos en su frontera sur. Estas medidas se sumaron a los efectos de los "Protocolos de Protección al Migrante" (MPP por sus siglas en inglés, conocido también como "Permanezcan en México") vigentes desde el 20 de diciembre de 2018, pero que su aplicación ha significado el incremento de envíos a México de solicitantes de asilo provenientes de Centroamérica y de otros países. El total de solicitantes de asilo registrados en MPP de enero a septiembre de 2019 es de 47 307 (más seis casos incorporados iniciados entre 2009 y 2017). La mayoría provienen de Honduras (17 787), Guatemala (13 122) y de El Salvador (6 235). (Trac Inmigration, 2019).

Desde marzo de 2019, en el contexto de la escalada de la política restrictiva migratoria, el gobierno de los Estados Unidos había decidido congelar los fondos de asistencia a Centroamérica por unos 560 millones de dólares. En julio de este año Trump amenazó con imponer aranceles a los productos guatemaltecos e impuestos a las remesas, dos fibras altamente sensibles en la economía de Guatemala con su primer socio comercial en las importaciones y exportaciones, y por el flujo de remesas que este año llegan a representar el equivalente al 12% del PIB. Las amenazas formaron parte de la presión para la firma y la vigencia del acuerdo de "tercer país seguro", finalmente concertado el 26 de julio, un convenio aparentemente basado en la experiencia del acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía en 2016.



Fuente: Prensa Libre: EFE

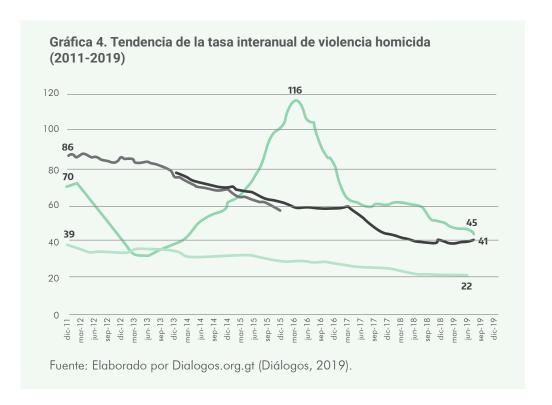
Con algunos recorridos similares la Unión Europea empujó el traslado de refugiados y solicitantes de asilo con el acuerdo de "tercer país seguro", especialmente con Turquía, como condición para el avance de su incorporación como miembro de la Unión, con los ofrecimientos de la agilización de los procesos de admisión de los solicitantes de asilo en los países que integran la UE y con la erogación de fondos para la sostenibilidad de los refugiados. "...los refugiados se han convertido en moneda de cambio [que] dejan a un lado los imperativos humanitarios de la crisis (...) así como las obligaciones de asistencia y protección que establece tanto el derecho internacional, como las normas europeas." (Sanahuja, 2016, pág. 72).

Desde las negociaciones hubo críticas a la consideración de Turquía como país seguro. Diversas organizaciones de derechos humanos han señalado y documentado violaciones graves contra grupos de oposición política, grupos religiosos y a los mismos refugiados, contra quienes se han cometido detenciones arbitrarias y deportaciones sin que tengan acceso a la protección internacional.

Turquía aplica limitaciones geográficas a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de 1967 y solo reconoce la situación de los refugiados de países no europeos. En segundo lugar, [por el] riesgo a ejecuciones, al trato inhumano o tortura (especialmente para ciertos grupos de refugiados, como los kurdos); Turquía no es considerado como un lugar seguro. Finalmente, Turquía tiene incompatibilidad con los procedimientos de asilo conforme la directiva de la UE. (Roman, Baird, & Radcliff, 2016, págs. 12-15).

Las inseguridades de Guatemala para ser considerado "tercer país seguro"

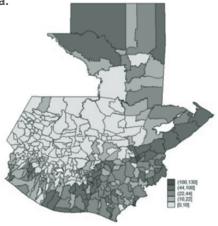
La región centroamericana arrastra todavía las consecuencias de las guerras civiles y conflictos armados de las décadas de los años 70 y 80, que provocaron el desplazamiento de millones de personas y la búsqueda de refugio en países vecinos. Los países del norte de Centroamérica tienen, en conjunto, altos índices de violencia comparables a regiones en situación de guerra o conflicto.



En el caso de Guatemala la tasa de homicidios reaistra desde 2009 un comportamiento a la baja, situándose en 2018 en 23.1 por cada 100 mil habitantes. Al contrastar la media nacional con las tasas por departamento, salvo excepciones, no hay coincidencia entre la violencia homicida y los principales departamentos de occidente del país expulsores de migrantes internacionales. Hay una mayor relación de estos indicadores con los desplazamientos internos y posiblemente con otras

expresiones de violencia como la violencia intrafamiliar. Los departamentos de Huehuetenango (4.7/100 000hab.), San Marcos (9), Quiché (2.9) y Quetzaltenango (18.8). Los principales departamentos con las tasas más altas de homicidios por cada 100 mil habitantes, son Zacapa (54.7) con una baja incidencia migratoria, Guatemala (44.7) que si tiene una alta incidencia migratoria, Escuintla (43.8), Izabal (42.3), Chiquimula (40.4), Santa Rosa (35.3) y Jalapa (33.8), Petén (32.5) y El Progreso (30.4), departamentos con movilidad media o baja. (Diálogos, 2019).

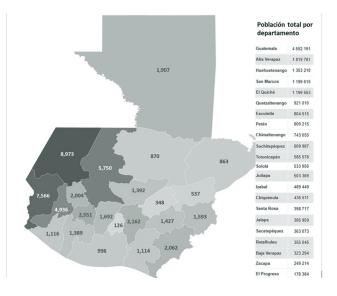
Figura 1. Guatemala. Tasa de homicidios por municipio



Fuente: Dialogos.org.gt (Diálogos, 2019).

Figura 2. Retornados por autoridades de EUA según departamento de origen (2018)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM)



Desde otra perspectiva para determinar indicios de la relación entre violencia y migración, los datos aportados por ACNUR dan contexto al incremento de las solicitudes de asilo, las que arrojan entre 2010 y 2016 incrementos exponenciales: En 2010 las solicitudes de asilo a Estados Unidos fueron 2 171 y en 2016: 25 723 y en el caso de solicitudes de asilo a Belice, Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá fue de 73 en 2010 y de 846 en 2016. Los datos a 2017 y 2018 también refleian esta tendencia.

Las migraciones por violencia tienen procesos escalonados que inician en desplazamientos urbano-urbano, urbano-rural y rural-urbano. Los detonadores son las extorsiones, una forma con la que operan grupos del crimen organizado, pandillas o maras, pero también pequeños grupos de delincuentes, algunos de ellos integrados por familias, que han encontrado en esta práctica una estrategia de agenciarse de dinero para su sobrevivencia. Lo hacen contra vecinos, contra pequeños y medianos negocios, por vía telefónica, con notas dejadas por niños para indicar en dónde deben de-

jar el monto de la extorsión, que se vuelve una cuota regular semanal, quincenal o mensual.

Las pandillas, cuyos orígenes se remontan a las deportaciones de jóvenes desde Estados Unidos, suelen estar relacionadas regionalmente y al servicio irregular del crimen trasnacional organizado y del narcotráfico, como sicarios y como distribuidores de droga. Hay evidencias de la participación o redes de vinculación con agentes del Estado en los diversos niveles de estas organizaciones, algunas de las cuales han aparecido en las investigaciones y en procesos penales. La debilidad y la falta de presencia del Estado y de sus instituciones, propicia la existencia y la operación del delito.

Hay, además, patrones que incentivan v recrean una cultura autoritaria, patriarcal, machista y discriminadora y estimulan expresiones como la violencia intrafamiliar, la violencia de género, en especial contra las niñas y adolescentes, cuyas manifestaciones más dramáticas son la discriminación, el feminicidio, los embarazos tempranos, la trata y el secuestro.

"Tercer país seguro": mayores dificultades para un país que no logra resolver sus propios problemas

Los acuerdos bilaterales que los países centroamericanos avanzaron con Estados Unidos para retener el flujo de migrantes desde sus vecindades y de orígenes al sur de sus fronteras, de El Caribe y extracontinentales, así como la disponibilidad de recibir a quienes hubieran llegado al territorio estadounidense y sean reubicados en cualquiera de estos países, indudablemente enfrentarán el riesgo a catástrofes humanitarias, ante la previsible falta de capacidades institucionales, pero especialmente por la incapacidad para dotar de la protección y de servicios sociales en los sectores en los que ya se tiene grandes rezagos para sus propias poblaciones.

Igualmente, los lentos procesos de resolución de los casos de petición de asilo tenderán a términos indefinidos de permanencia de una creciente población varada en el limbo de sus propias desgracias, sin ser recibidos en el destino y sin poder retornar a sus orígenes. Tal como lo que está sucediendo en

la frontera norte de México y así como ha sido la experiencia de los refugiados y de los solicitantes de asilo que año tras año se han ido quedando en Turquía, donde los compromisos por resolver y dar ingreso y protección a los países europeos han ido quedando en el papel.

Ante el problema global de la migración, el mundo rico parece haber optado por convertir a terceros países, a menudo sin garantías democráticas, en sus policías de fronteras, asumiendo que tienen las capacidades adecuadas en materia de asistencia y protección. A la postre, es una política fútil, ilusoria y peligrosa, y, sobre todo, plantea el riesgo de desnaturalizar y envilecer el proyecto [del desarrollo humano] al estar en contradicción flagrante con sus principios, metas y compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad. (Sanahuja, 2016, pág. 100).

Referencias bibliográficas

ACNUR. (2019). Population Statistics. Retrieved from UNHCR The UN Refugee Agency: http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly

- BBC. (2018, julio 20). Un menor migrante sin acompañantes: así llegó el abuelo de Donald Trump a Estados Unidos, Friedrich Trump. Retrieved from BBC News Mundo: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44775233
- CBP. (2019, Octubre). CBP Releases Fiscal Year 2019 Southwest Border Migration Stats. Retrieved from Official Website of the Departament of Homeland Security: https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-fiscalyear-2019-southwest-border-migrationstats-0
- CBP. (2019). Stats and Summaries. Retrieved from Official website of the Department of Homeland Security: https://www.cbp. gov/newsroom/media-resources/stats?title=Border+Patrol
- CIDH OEA. (2015). Situación de los derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América. Washington: OEA.
- Diálogos. (2019). Informe Anual 2019. Retrieved from Diálogos: http://www.dialogos. org.gt/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Anual-del-1-julio-2018-al-30-junio-2019-violencia-homicida-Guatemala.pdf
- FMI. (2019). datosmacro.com. Retrieved from https://datosmacro.expansion. com/paises/grupos/fmi
- IOM. (2019). Missing Migrant Project. Retrieved from Flow Monitoring Europe: https://migration.iom.int/europe?type=arrivals

- Pamuk, O. (2001, Septiembre 29). Listen to the Damned. Retrieved from The Guarhttps://www.theguardian.com/ world/2001/sep/29/afghanistan.terrorism7
- PNUD. (2018). Human Development Reports. Retrieved from http://hdr.undp.org/en/ countries/profiles/TUR
- Prensa Libre. (2019, octubre 8). EE. UU. reconoce fracaso del Plan Alianza para la Prosperidad cuyo objetivo era reducir la migración. Prensa Libre.
- PRONACOM. (2019). Principales avances y logros 2017-2018. Retrieved from Plan Alianza para la Prosperidad: https://www. pronacom.org/wp-content/uploads/library/Resultados-PAPTN.pdf
- Roman, E., Baird, T., & Radcliff, T. (2016, Febrero). Why Turkey is Not a "Safe Country". Retrieved from StateWatch. Monitoring the State and Civil Liberties in Europe: http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf
- Sanahuja, J. A. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera". Anuario 2015-2016 Ceipaz, 71-106.
- Sassen, S. (2013). Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza. Madrid: Siglo XXI.
- Trac Inmigration. (2019). Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings. Retrieved from Trac Inmigration: https://trac.syr.edu/immigration/

"TRABAJAN ALLÁ, PERO VIVEN AQUÍ" Trabajadores transfronterizos guatemaltecos en Chiapas.

Claudia Barrientos

Resumen

La frontera suroccidental de Guatemala y sur de México, más que ser una zona de frontera se constituye en región transfronteriza debido a la intensidad de la interacción económica, laboral y sociocultural de sus habitantes, la cual tiene raíces históricas. Dentro de esta dinámica de la región se da la movilidad circular, repetitiva y de corta estadía de los trabajadores transfronterizos quatemaltecos, que no buscan residir en territorio mexicano sino que circulan de su casa, en comunidades de Malacatán y Ayutla, a su trabajo en localidades de Chiapas. El artículo aporta una caracterización de ese flujo, la geografía de su movilidad, sus condiciones de cruce y su situación laboral. Para finales del 2017 esta población reportó ser mayoritariamente masculina, joven, de baja escolaridad y documentada, con casi 700 mil eventos de cruce de Guatemala a México. Los trabajadores se insertan principalmente en actividades agrícolas, de construcción, servicios y trabajo doméstico. Al no contar con permiso formal para trabajar y al vincularse al sector informal de la economía, constituyen una población vulnerable y en riesgo, en condiciones precarias de trabajo, con bajos salarios y sin acceso a prestaciones laborales. No obstante, aportan al desarrollo económico de la región, a la reproducción social de la familia chiapaneca y a la manutención de sus familias en Guatemala, son una población olvidada por los gobiernos, ausente de la política pública e invisibilizadas de la agenda nacional.

Palabras clave

Frontera, región transfronteriza, movilidad circular, migrantes circulares.

Abstract

The southwestern border of Guatemala with Mexico, rather than being a border zone, constitutes a transboundary region due to the intensity of the economic, labor and socio-cultural interaction of its habitants, which has historical roots. Within this dynamic of the region there is the circular, repetitive and short-term mobility of guatemalan cross-border workers, whom do not seek to reside in mexican territory but to circulate from their home, in communities of Malacatan and Avutla, to their work in localities in Chiapas. The article provides a characterization of that flow, the geography of its mobility, its crossing conditions and its employment status. By the end of 2017, this population reported being mostly young males, with low schooling and documented, with almost 700,000 crossing events from Guatemala to Mexico. These workers are mainly inserted in agricultural activities, construction, services and domestic work. By not having formal permission to work and by be linked to the informal sector of the economy, they constitute a vulnerable and at-risk population, in precarious working conditions, with low salaries and without access to work benefits. However, they contribute to the economic development of the region, to the social reproduction of the Chiapas family and to the maintenance of their families in Guatemala. they are a population forgotten by governments, absent from public policy and invisible from the national agenda.

Key words

Border, transborder region, circular mobility, circular migrants.

as fronteras desde su concepción moderna se diseñaron en clave de cierre y separación, con la función de contener y proteger un determinado territorio, así como también con la capacidad selectiva de detener el flujo de personas o bienes no deseables. En torno a ellas el ejercicio del poder y el control han jugado un rol central, en forma de políticas de endurecimiento sustentadas en el paradigma de la seguridad nacional. No obstante, se ha querido revestir a las fronteras con ese carácter de línea divisoria y espacio problemático, las personas han logrado revertir esa situación "a partir de fenómenos locales de circulación y movilidad fronteriza mediante el despliegue de prácticas sociales productivas y reproductivas que buscan aprovechar las ventajas del cruce" (Tapia Ladino, 2017). La frontera deja de ser límite para convertirse en recurso y eje a partir del cual se organiza la vida, se implementan una serie de prácticas sociales, interacciones y encuentros.

Los estudiosos de la frontera no han tenido elección, y han tenido que superar la visión de las fronteras como límites y considerarlas como centros desde donde se establecen interacciones y complejos procesos de relación, marcados por oposiciones, contrastes y asimetrías, así como por convergencias, síntesis, hibridaciones y traslocaciones (Campos y Odgers, 2012, pág. 3). Las poblaciones transfronterizas organizan su

vida y sus acciones en este contexto complejo de barreras y posibilidades, intentando de formas creativas, transformar el espacio en oportunidad. Foucher también asume a la frontera desde un plano de separación – contigüidad, dos realidades intrínsecas a la demarcación física: "la frontera se constituye en un plano de separación y contacto, de diferenciación de las relaciones de contigüidad con otros sistemas políticos" (Foucher, 2005, pág. 19).

Más allá de las estadísticas que reportaron para el cierre del 2016 casi 700 mil eventos de cruce de personas procedentes de Guatemala a México¹ por la frontera sur de México y suroccidental de Guatemala (EMIF SUR 2018, Informe anual de resultados 2017), están los cientos de rostros, familias e historias de las y los trabajadores guatemaltecos, que diaria o

^{1.} Encuesta continua de flujos migratorios en la frontera sur de México, EMIF SUR, Colef. Es importante resaltar para efectos de análisis, la diferencia metodológica entre eventos de cruce y personas que cruzaron. La EMIF capta el número de desplazamientos que un grupo de personas realiza en una misma dirección, en un determinado período de tiempo. Es necesario considerar que los trabajadores transfronterizos realizan una movilidad circular de corta duración, diaria, semanal, quincenal, etcétera, es decir que la misma persona puede realizar varios cruces de frontera en un día, semana, quincena, trimestre, etcétera, dependiendo de la condición, forma y motivación de su movilidad circular, así como de la distancia de su lugar de residencia en Guatemala a su lugar de empleo en México, entre otros factores.

regularmente cruzan la frontera El Carmen/Talismán y Tecún Umán/ Ciudad Hidalgo hacia diversas localidades de Chiapas, principalmente Tapachula, para trabajar en algún sector económico (agrícola, construcción, comercio y servicios, en ese orden de importancia para 2017) en dónde han encontrado una fuente de ingresos para su sustento. Los trabajadores guatemaltecos buscan empleo "del lado mexicano" porque no lo encuentran en sus lugares de origen, o porque son peores las condiciones de trabajo en Guatemala: extensas jornadas, bajos salarios, mayor carga laboral e inclusive maltrato.

Los datos muestran que esa es una de las regiones más importantes de México en cuanto a flujo poblacional se refiere, asimismo evidencian un alto grado de intensidad y dinamismo de la zona. Históricamente Guatemala y México han mantenido una dinámica migratoria ligada a una relación sociohistórica y cultural de larga data. La mayor intensidad de este relacionamiento ocurre entre la región del Soconusco en Chiapas y los departamentos de San Marcos y Huehuetenango, en dónde se ha conformado un mercado regional, transfronterizo, con intensos lazos comerciales. Aunado a la existencia de este mercado binacional. están los factores estructurales de expulsión en los lugares de origen y la cercanía espacial que convierten a Chiapas en un fuerte nodo de atracción para población transfronteriza. Se trata de miles de trabajadoras y trabajadores guatemaltecos,² que han configurado sus historias personales a partir de esas idas y venidas reiterativas "del aquí al allá". La frontera se afirma así, como un escenario cotidiano importante para los trabajadores transfronterizos, también llamados commuters por su movilidad pendular casa-trabajo: "personas que cruzan la frontera regularmente para trabajar en el país vecino" (Martínez, 1994, pág. 61). Esa mano de obra temporal se desplaza a través de la región trans-

2. Dentro del flujo de personas que cruzan la frontera suroccidental de Guatemala para pasar a México, hay un importante número de centroamericanos provenientes principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, este flujo se dirige con prioridad hacia el norte, los Estados Unidos. Sin embargo, el interés del presente estudio se dirige únicamente a trabajadores transfronterizos quatemaltecos, migrantes circulares, residentes en Tecún Umán (cargadores) y Malacatán (empleadas domésticas).

fronteriza, sin establecer en el país vecino su residencia permanente, a partir de una movilidad circular (Ramos, 2015, pág. 4).

Dentro de ese contexto de migración circular, en este trabajo interesa mostrar las características sociodemográficas de esta población circulante, acercarnos a quiénes son, qué edades tienen, cuál es su autoadscripción étnica, sus niveles de escolaridad. De igual forma, a fin de irles poniendo un rostro humano, conoceremos sus condiciones de cruce, es decir, las formas de acreditamiento de estancia en México que más utilizan los trabajadores transfronterizos y la geografía de la movilidad que realizan: dónde residen en Guatemala y sus localidades de trabajo principales en Chiapas.

Finalmente se guieren mostrar de forma general las precarias condiciones laborales en que se desempeñan, el irrespeto a sus derechos humanos y laborales de que son objeto, la invisibilización y el olvido de los estados a su situación, v en definitiva, identificar que constituyen una población vulnerable y en riesgo, a pesar de que aportan con su trabajo diario, mantenido por décadas, al desarrollo económico de la región del Soconusco, a la reproducción social de la familia Chiapaneca (trabajadoras domésticas) y a la manutención de sus familias en Guatemala.3

3. El artículo es producto de la investigación titulada: "Del aquí al allá, migración circular en la vida de trabajadoras y trabajadores guatemaltecos en la región transfronteriza sur de México y suroccidental de Guatemala. Un análisis desde las historias de vida de empleadas domésticas y cargadores estibadores residentes en comunidades de Malacatán y Tecún Umán, fronteras", realizada por la autora de febrero 2018 a junio 2019, en el marco del Proyecto "Región transfronteriza México-Guatemala, dimensión regional y bases para su desarrollo integral". El estudio se realizó como investigadora asociada del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial CentroGEO, área de Geopolítica y Territorio. Como productos de la investigación se cuenta con materiales de divulgación como infografías, cápsulas de videos de entrevistas a trabajadores transfronterizos con décadas de movilidad por la región, fundamentalmente trabajadoras domésticas y cargadores estibadores residentes de comunidades de Malacatán y Ayutla, Tecún Umán y el capítulo de un libro que será publicado en el 2020. El sitio oficial del Proyecto RTMG cuenta con un amplio acervo de materiales de diversa índole que son de libre acceso: http://www.rtma.org/

Referentes teóricos: De la zona de frontera a la región transfronteriza: vinculación entre frontera. movilidad circular v prácticas sociales

La frontera es un concepto moderno que necesita ser mejor pensado, según plantea Foucher (2005), pero sin perder de vista que no se trata de una noción académica sino práctica, es decir, política. El autor afirma que, desde una perspectiva geopolítica, las fronteras se definen en primer término como el perímetro (límite exterior) que delimita un conjunto espacial, es decir, un Estado con un sistema político cohesionado y una homogeneidad económica. En segundo plano, continúa el autor, "la frontera se constituye en un plano de separación y contacto, de diferenciación de las relaciones de contigüidad con otros sistemas políticos" (Foucher, 2005). Desde su surgimiento, las fronteras albergan esa contradicción entre la separación y la contigüidad; se diseñaron como instrumento de separación, sin embargo, a pesar de los controles y la selectividad entre quiénes pueden cruzar y quienes no, muchas de las poblaciones aledañas a las zonas fronterizas,

han vivenciado la frontera más desde la contigüidad que desde la separación.

De hecho, en su concepción moderna las fronteras se diseñaron en clave de cierre y separación, con la función de contener y proteger un determinado espacio, el del Estado territorial: "unidad de acción de una unidad política, soberana, dentro de los límites trazados en el mapa" (Foucher, 2005), así como también con la capacidad selectiva de detener el flujo de personas o bienes no deseables. De igual forma, en torno a las fronteras el ejercicio del poder y el control han jugado un rol central, traduciéndose en el endurecimiento de las políticas migratorias basadas en la seguridad nacional. No obstante, se pretende revestir a las fronteras con ese carácter de línea divisoria y espacio problemático, las poblaciones han logrado alterar esa situación "a partir de fenómenos locales de circulación y movilidad fronteriza mediante el despliegue de prácticas sociales productivas y reproductivas que buscan aprovechar las ventajas del cruce" (Tapia, 2017). Así, la frontera supera esa función como demarcación física limítrofe para convertirse en recurso y eje a partir del cual se organiza la vida, se implementan una

serie de prácticas socioespaciales, interacciones y encuentros.

Diversos autores como Campos y Odgers han afirmado que los estudiosos de la frontera no han tenido elección, y han tenido que superar la visión de las fronteras como límites y considerarlas como centros desde donde se establecen interacciones y complejos procesos de relación, marcados por oposiciones, contrastes y asimetrías, así como por convergencias, síntesis, hibridaciones y traslocaciones (2012, pág.10). Esas oposiciones que evocan la noción de frontera se diluyen ante la creatividad de las poblaciones transfronterizas cuyas acciones, en este contexto complejo de barreras y posibilidades, transforman el espacio en oportunidad. Se negocia con el espacio, se burlan los controles, se buscan tácticas que permitan la movilidad circular del "aquí" dónde se vive, al "allá" dónde se trabaja, se comercia, se compra y, en definitiva, se agencia la vida. Las identidades de los trabajadores transfronterizos se entretejen entre el control estatal y la evasión como estrategia de vida.

A partir de esas consideraciones, desde este artículo se asume que el espacio fronterizo surocciden-

tal de Guatemala y sur de México no es simplemente una zona de frontera, sino que se constituye en una región transfronteriza debido a la fuerte interacción comercial, laboral, y sociocultural de sus poblaciones. ¿A qué se refieren los autores que hablan de transfrontericidad entre ciudades o localidades? Tapia plantea que la región fronteriza se transforma en transfronteriza, "fundamentalmente debido a la interacción que producen las movilidades de las personas en sus constantes y continuos cruces, así como por el despliegue de una serie de prácticas sociales que tienen a la frontera como referente y como recurso" (Tapia, 2017, páa. 61).

Esta definición nos parece relevante para referirnos al espacio transfronterizo que se ubica entre la frontera suroccidental de Guatemala (San Marcos) y la frontera sur de México (Chiapas): El Carmen/Talismán y Tecún Umán/Ciudad Hidalgo. Se considera que los aportes de autores como Tapia y Morales ayudan a comprender lo que ocurre en ese espacio de frontera y en la vida y experiencia de los trabajadores quatemaltecos que circulan regularmente de su casa, en comunidades de Malacatán y Ayutla, a sus lugares de

trabajo en diversas localidades de Chiapas como Ciudad Hidalgo, Tuxtla Chico, Cacahoatán y Tapachula. Para estos trabajadores transfronterizos, sus prácticas sociales cotidianas están ligadas a la frontera y a la movilidad circular por la región.

Las fronteras no son homogéneas, los espacios fronterizos tampoco lo son. En estos territorios que históricamente han estado conectados suceden una serie de movilidades. Desde el presente artículo interesa el tipo de movilidad circular por motivos laborales, repetitiva, de corta duración y sin la intención de residir en el país de destino. Esta movilidad pendular se distingue de la tradicional migración internacional que busca la permanencia prolongada y la residencia en el país de destino. Este es el caso de los trabajadores transfronterizos guatemaltecos, también llamados commuters por su movilidad circular casa-trabajo: "personas que cruzan la frontera regularmente para trabajar en el país vecino" (Martínez, 1994, pág. 61). Esa mano de obra temporal se desplaza a través de la región transfronteriza, sin establecer en el país vecino su residencia permanente, a partir de una movilidad circular de corta duración o

estancias breves en el país vecino (Ramos, 2015, pág. 4).

Según la revisión de Tapia hay diversas interpretaciones sobre lo transfronterizo. Para algunos autores se define por el carácter institucional de los vínculos que se establecen entre regiones, mientras que, por el contrario, otras interpretaciones consideran que las regiones se integran a partir de vínculos o contactos informales. Siguiendo este enfoque, autores como Morales dan menos importancia a lo institucional "formal", privilegiando en su análisis los vínculos y las relaciones de carácter informal que se construyen socialmente en torno a la frontera. En su definición, Morales pone el énfasis en la vecindad o contigüidad y en las prácticas sociales que tienen a la frontera como referente:

> Una región transfronteriza es un espacio de vida que traspasa las líneas de separación y origina una integración entre los territorios colindantes. Ese espacio surge frente a las asimetrías generadas por el capital, el Estado y la transnacionalización que dan origen a un conjunto de prácticas sociales que tienen a la frontera como referencia (Morales,

2010, pág. 189–190, citado por Tapia, 2017, pág. 69).

Morales acuñó la noción de prácticas sociales transfronterizas como aquellas actividades que tienen el cruce de la frontera como elemento central. Según el autor, esas prácticas pueden ser adaptativas, transformativas, productivas o reproductivas y en general aluden a las ganancias, ahorro o disminución de los costos de la vida para los habitantes fronterizos, que de esa forma modifican y mejoran su vida en la frontera (Morales 2010, citado por Tapia, 2017, pág. 74). Tapia en un estudio con Parella, sobre la frontera Mexicali-Caléxico, identifican una serie de prácticas mediante las cuales las personas "sacan ventaja de vivir de un lado y trabajar del otro: cruzar para comprar, cuidar, comer, celebrar o estudiar" (Tapia y Parella 2015). Tapia agrega que en otros estudios en Latinoamérica se han identificado otra serie de prácticas de cruce con fines de consumo, ocio, trashumancia, salud, comercio, los cuales pueden ser formales o informales, regulares o irregulares. Los trabajadores circulares ven y utilizan la frontera como un recurso debido a las asimetrías económicas entre países. Las prácticas de cruce surgirán en la medida en que las personas encuentren oportunidades laborales, ganancias o ahorro en ciertas mercancías o servicios que no obtienen en el territorio de origen o que no se logran en la misma proporción.

Un elemento que interesa resaltar, a partir de los insumos de Tapia, es la necesidad de un cambio de perspectiva sobre la frontera, en primer lugar la centralidad de las personas para explicar complejos procesos de interacción, y en segundo término volver la mirada hacia la movilidad y la interacción dinámica que se produce en ella: "el movimiento está fuertemente relacionado con la interacción, flujos, reubicaciones y prácticas de cruce incluso en contextos de serios conflictos o controversias" (Tapia, 2017, pág. 75).

Finalmente, y a modo de resumen, la autora concluye que "la continuidad y estabilidad de los cruces fronterizos de personas a través del tiempo, en un espacio acotado, basado en estrategias de reproducción de la vida o en actividades productivas, es la base de la constitución de un espacio o región transfronteriza" (Tapia, 2017, pág. 75). La proximidad de ciudades o poblaciones es primordial,

pero no es razón suficiente para que surja una región transfronteriza. Son los intercambios y cruces frecuentes de ida y vuelta que realizan las personas lo que le da ese carácter transfronterizo.

Breve caracterización de la frontera de Guatemala con México

La frontera terrestre de Guatemala con México tiene una extensión total de 572 986 km,4 mientras que la pluvial, conformada principalmente por los ríos Usumacinta y Suchiate se extiende a lo largo de 386 676 km, haciendo un total de 959 662 km, con una geografía muy diversa, entre selva, ríos y montañas, de los cuales 654 km. corresponden a Chiapas.⁵ En el territorio fronterizo existen 22 municipios de México que colindan con la Línea Divisoria Internacional: Chiapas 18, Tabasco dos, Campeche dos; mientras que en Guatemala existen 23 municipios que colindan con la Línea Divi-

soria Internacional: San Marcos seis, Huehuetenango nueve, Quiché uno, Alta Verapaz uno y Petén seis. Estos departamentos fronterizos abarcan una superficie de 54 033 km².

En este largo trayecto funcionan únicamente ocho cruces fronterizos formales, la mayoría de ellos sin la infraestructura necesaria para asegurar el paso y registro de personas y el control de mercancías. En el 2012 la Comisión Internacional de Límites y Aguas documentó la existencia de 56 cruces fronterizos vehiculares informales entre México y Guatemala, 45 de los cuales corresponden a la frontera sur de Chiapas. En cuanto a cruces informales para personas, Zepeda documenta en su estudio entre 370 y 704 dependiendo la fuente consultada (Zepeda et. al. 2018).

Hasta el 2003 existieron únicamente tres cruces fronterizos vehiculares formales: Ciudad Cuau-

^{4.} Dato según la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, publicado en el "Diagnóstico General de la Frontera entre México y Guatemala", 8 de mayo de 2013.

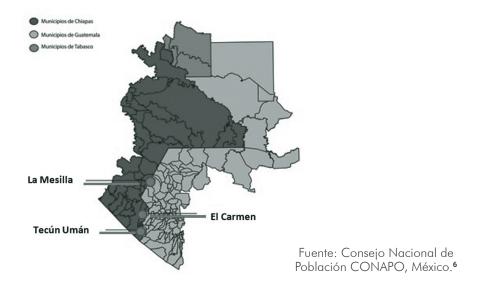
^{5.} Chiapas es especialmente importante por varios aspectos: la extensión de su frontera con Guatemala, su diversidad étnica y cultural, la intensa dinámica migratoria y de desplazamientos poblacionales (trabajadores transfronterizos guatemaltecos y centroamericanos en tránsito hacia la frontera norte) y una importante zona económica, la región del Soconusco.

htémoc-La Mesilla, Talismán-El Carmen y Ciudad Hidalgo-Tecún Umán (Puentes: Internacional Dr. Rodolfo Robles para paso peatonal y vehicular liviano y para el paso de tráfico pesado y carga, el Puente Internacional Ing. Luis Cabrera, paso mexicano Suchiate II y Puente Juan Luis Lizarral de Arrillaga, aduana guatemalteca Tecún Umán II). Ya para el 2004 se habilitaron los otros cuatro pasos vehiculares formales: Carmen Xhan-Gracias a Dios, Nuevo Orizaba-Ingenieros, Cruce fronterizo fluvial (Usumacinta) Fronte-

ra Corozal– Bethel y Tabasco–El Ceibo, conocida también como El Naranjo.

En el siguiente mapa se observa la frontera de Guatemala con México: en el departamento de Huehuetenango, el paso fronterizo aldea La Mesilla, municipio La Democracia, colindante con Ciudad Cuauhtémoc. Y en el departamento de San Marcos: aldea El Carmen, Malacatán colindante con Talismán y el municipio de Ayutla, Ciudad Tecún Umán, con Ciudad Hidalgo, todas ellas localidades de Chiapas.

Figura 1. Frontera de Guatemala con México, Departamentos de San Marcos y Huehuetenango



Según proyecciones para el 2018 del Instituto Nacional de Estadística, la población de los departamentos fronterizos de Guatemala con México asciende a 6 570 423 millones de habitantes (Petén: 809 215; Quiché: 1 199 553; Huehuetenango: 1 353 210 y San Marcos: 1 199 615), lo que representa el 37.9% del total nacional (INE s/f). De igual forma, a pesar de la falta de información estadística detallada en Guatemala y del subregistro de los migrantes que transitan por el país, la Dirección General de Migración reporta para el año 2018 un total de 8 millones 749 mil eventos de ingreso y egreso por los puertos fronterizos formales, aéreos, marítimos y terrestres.⁷ De ese total casi seis millones de personas 869 304) ingresaron y egresaron por los doce puntos fronterizos terrestres con que cuenta el país.

Al tratarse de una considerable extensión territorial, la región cuenta

con una gran diversidad geográfica, demográfica y, lo más relevante, con procesos sociales de interacción que son históricos entre ambas naciones. La zona occidental donde se ubica el Soconusco mexicano contiguo al departamento de San Marcos Guatemala, es una región con afinidades históricas, culturales y étnicas, caracterizada por fuertes vínculos entre las sociedades y economías de ambos lados de la frontera.

El río Suchiate, "límite natural" de esa zona, funciona como medio de transporte y paso "informal" de significativos flujos de personas y mercancías que cruzan a ambos lados del territorio. Según Zepeda (2018),

la frecuencia y la facilidad con las que desde siempre la población fronteriza en esa parte de Guatemala ha cruzado la frontera, aunada a la dificultad -o al desinterés- de ejercer un verdadero control por

^{6.} Tomado de la página oficial del Consejo Nacional de Población, CONAPO. Con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur EMIF SUR. En: http://www.omi.gob.mx/es/OMI/1222 Migrantes guatemaltecos procedentes de Mexico segun ciudad guatemalteca de cruce 2010 y 2015 último acceso, 03/10/2019.

^{7.} Tomado de la página web de la Dirección General de Migración DGM Guatemala, Estadísticas, Flujo migratorio 2018, en: http://igm.gob.gt/wp-content/ uploads/2017/09/FLUJO-MIGRATORIO-POR-V%C3%8DA-DE-ACCESO-Y-DELE-GACI%C3%93N-ENERO-AL-31-DICIEMBRE-2018.pdf access 29/03/19.

parte de cualquiera de los dos Estados, ha generado un significativo mercado informal, que hoy por hoy se constituye en el corazón de la economía local.

La autora agrega que esa práctica de los habitantes de la región transfronteriza, de cruces permanentes por el Suchiate para actividades laborales, comerciales y turísticas, ha dado lugar a un corredor ahora muy utilizado por personas centroamericanas en tránsito hacia Estados Unidos.

Dentro de la problemática que caracteriza a la frontera sur, el diagnóstico que el sector gubernamental de México, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores realizó en el 2013,8 planteó los siguientes aspectos:

 Región fronteriza carente de infraestructura necesaria para incentivar la integración y el desarrollo de la región y para facilitar los flujos legales de personas y mercancías. Insuficiencia de recursos materiales y humanos en los puertos fronterizos formales.

- Insuficiente presencia de autoridades federales y estatales en la región fronteriza, lo que genera situación de inseguridad pública, afectando a la población de las comunidades fronterizas, como a las personas que cruzan de un país a otro.
- Región fronteriza afectada por elevados niveles de pobreza y marginación, acceso limitado a la educación, debilidad de la sociedad civil, crecimiento urbano desorganizado, degradación ambiental, tráfico ilegal de especies de fauna y flora, alta vulnerabilidad ante desastres naturales.
- Alta complejidad y volumen del fenómeno migratorio local, regional y extra regional, tanto en condiciones regulares como irregulares, presenta importantes desafíos a fin de que los flujos crucen la frontera de manera legal y ordenada y así poder reducir su vulnerabilidad ante la acción criminal, abusos de algunas autoridades y creciente tráfico y trata de personas.

^{1.} Secretaría de Relaciones Exteriores de México SRE 2013. Tomado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_orgint/eventos/docs/fronterasur_ponencia.pdf

- La porosidad de la frontera motiva el tránsito por los cruces fronterizos informales, ello requiere una estrategia de control y un plan de acciones conjuntas, a fin de evitar que prosperen el crimen organizado, el flujo de armas y drogas, el contrabando de mercancías y la trata de personas.

Lazos históricos de vinculación en la región transfronteriza México-Guatemala

Guatemala y México han establecido desde la época prehispánica, fuertes vínculos comerciales y de interacción social y cultural de sus poblaciones. Este territorio fronterizo entre ambas naciones ha sido el que ha evidenciado la mayor intensidad y dinamismo en ese sentido, así como en las últimas décadas en cuanto a la dimensión de flujos laborales y de migrantes internacionales se refiere. Para México esa frontera sur ha sido de importancia pues ha significado su vinculación con Centroamérica. Dentro de este contexto se han destacado Chiapas del lado mexicano, principalmente la región del Soconusco, y de parte de Guatemala los vínculos más importantes con México se han establecido

con los departamentos fronterizos de San Marcos, en la región suroccidente y Huehuetenango en el occidente (Castillo, 2017).

A pesar de las similitudes y la continuidad que existe en esta región transfronteriza, también existen desarrollos económicos, políticos y sociales distintos, que contrastan y sitúan a México con ventajas respecto de Guatemala. Como acota Castillo, muchos de esos aspectos diferenciadores se deben a políticas nacionales, como la reforma agraria que en México sí impactó en la modificación de los tradicionales esquemas de tenencia de la tierra, formas de producción agrícola y reclutamiento y utilización de la mano de obra requerida. Mientras que en Guatemala ese proceso reformista se abortó, predominando hasta la fecha, sobre todo en las regiones rurales, el viejo sistema de minifundio como sustento de una producción de subsistencia (monocultivo) de la población campesina (Castillo, 2017, pág. 56).

Este sistema obsoleto, además de otros factores agravantes como el mozo-colonato imperante en algunas comunidades indígenas y campesinas de Guatemala, el crecimiento demográfico de las poblaciones, la presión sobre los recursos y el empleo, aunado al abandono del Estado en estas áreas, han contribuido a socavar la ya precaria sostenibilidad de las familias campesinas, generando elevados niveles de pobreza y marginación en las comunidades fronterizas del lado guatemalteco, mayores aún que las de sus vecinos en territorio mexicano.

De allí que los flujos de trabajadores guatemaltecos, migrantes circulares,⁹ se han mantenido en la medida que las personas son expulsadas de sus territorios de origen y obligadas a buscar trabajo en Chiapas.

> Esta dinámica sentó las bases para la conformación de un mercado regional de trabajo transfronterizo que, si bien fue cambiando y expandiéndose en el tiempo, materializó una suerte de complementariedad entre los requerimientos de la

producción agrícola comercial, sobre todo para la exportación, y las necesidades de empleo e ingresos, aunque fueran temporales, para una amplia población campesina guatemalteca favorecida por la proximidad entre lugares de residencia y ámbitos de trabajo (Castillo, 2017, pág. 58).

Esto explica por qué en estas últimas décadas la dinámica de movilidad preponderante en esa región transfronteriza sea la laboral.

Caracterización del flujo de trabajadoras y trabajadores guatemaltecos que circulan por la región transfronteriza¹⁰

México es un país de origen, tránsito y también destino de migración internacional. Para países centroamericanos como Hondu-

^{9.} La migración circular ha sido definida de diversas maneras, sin embargo, no existe un acuerdo sobre una única definición; en el estudio se adoptará la propuesta de Triandafyllidou que la define como una migración internacional, temporal, repetitiva y realizada por razones económicas (Triandafyllidou, 2013).

^{10.} Según fuentes estadísticas disponibles. Encuesta sobre migración en la frontera sur de México EMIF SUR y Unidad de política migratoria de la Secretaría de Gobernación de México SEGOB

ras, El Salvador y principalmente Guatemala, México se ha convertido cada vez más en destino laboral. La Encuesta sobre migración en la frontera sur de México (EMIF SUR) ha contabilizado en 2017 un total de 638 913 eventos de cruce de trabajadores guatemaltecos que se trasladaron a Chiapas para trabajar y regresaron a Guatemala, de ese total 292 461 eventos corresponden al flujo norte-sur de guatemaltecos procedentes de México, y 346 452 eventos al flujo sur-norte de personas procedentes de Guatemala¹¹ (EMIF SUR, Informe Anual 2017).

Los trabajadores agrícolas estacionarios conforman el flujo laboral más tradicional y antiguo de la frontera sur de México, ellos se emplean mayoritariamente en la región del Soconusco en diversos cultivos (café, plátano, mango, papaya y tabaco) a este grupo que es el principal, se le agregan otros dos grupos tradicionales: el de las empleadas domésticas, conformado exclusivamente por mujeres

que se ubican principalmente en Tapachula, aunque también en Tuxtla Chico y Cacahoatán, y el de las vendedoras de hortalizas en mercados locales de Chiapas. Según Rojas, aunque este último grupo no ha sido estudiado a profundidad, se puede afirmar que son poblaciones campesinas de origen indígena, provenientes del occidente de Guatemala. En este grupo destaca que son las mujeres las encargadas de la venta de las verduras, aunque las mismas sean cultivadas por hombres (Rojas, Fernández y Ángeles, 2008).

En menor escala existe un flujo de trabajadores circulares dedicados a una amplia gama de servicios como albañiles, meseros, dependientes de almacén, ayudantes en tiendas, restaurantes y talleres, así como vendedores ambulantes (dulces, cigarrillos, juguetes plásticos, lustradores de zapatos, cargadores en mercados). Dentro de este último grupo es importante resaltar la participación de niños, niñas y adolescentes.

^{11.} La metodología de la Encuesta sobre migración en la frontera sur de México, EMIF SUR, distingue el flujo sur – norte o "procedentes de Guatemala" como los auatemaltecos que van a cruzar a México con la intención de trabajar allá, del flujo norte – sur o "procedentes de México" que se refiera a los guatemaltecos que regresan a su país después de una estancia corta de trabajo en México. Son el mismo fluio, pero contabilizado en momentos distintos: cuando van a su trabajo o cuando vuelven de él.

Al observar la evolución del monto anual del flujo de migrantes guatemaltecos en la serie 2014-2017, se hace evidente que la cantidad de eventos de cruce se mantuvo en una tendencia a la baja, pero con flujos altos sostenidos. Sin embargo, para el ciclo 2017 el conteo de la EMIF SUR evidenció una notable disminución en el flujo de trabajadores transfronterizos procedentes de Guatemala (50% menos) y procedentes de México (44% menos) en relación con el 2016.

Tabla 1. Eventos de cruce en la frontera sur de México, flujo de guatemaltecos procedentes de Guatemala y procedentes de México, serie 2014 – 2017

Monto anual de eventos de cruce en la frontera sur de México, flujo de guatemaltecos procedentes de Guatemala y procedentes de México, serie 2014 – 2017

Tipo de flujo	Cantidad de eventos de cruce						
	2014	2015	2016	2017			
Sur-Norte Procedentes de Guatemala	772 191	725 401	695 825	346 452			
Norte-Sur Procedentes de México	629 628	566 979	523 040	292 461			
TOTAL eventos de cruce	1 401 819	1 292 380	1 218 865	638 913			

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EMIF SUR (Tabulados, Serie Histórica 2004 – 2017)¹²

Características sociodemográficas de los trabajadores

Según los datos que aporta la EMIF SUR para el 2017,¹³ el flujo de migrantes guatemaltecos

^{12.} Tomado de página oficial del Colegio de la Frontera Norte Colef, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur, EMIF SUR, en https://www.colef.mx/emif/tabula-dossur.php último acceso 17/04/2019.

^{13.} La información contenida en este apartado se refiere al flujo norte-sur, "procedentes de México", es decir el flujo de personas trabajadoras que regresan a Gua-

procedentes de México es un flujo predominantemente masculino con 84.3% del total, sus edades mayoritarias son los grupos de 20-24 y de 25-29. A diferencia del 2015, la composición del flujo por sexo se modificó, descendiendo los hombres en 4.8 puntos porcentuales (89.1% fue el total de hombres en 2015), de igual forma entre los hombres hay una disminución en el porcentaje de quienes tienen entre 20 y 44 años (de 66.9 a 57.1 %) y un aumento entre los que tienen 50 años o más (de 7.8 a 12.8 %).

Por el contrario, el grupo de las trabajadoras aumentó levemente pasando la participación femenina de 10.9% en 2015 a 15.7% en 2017. El grupo etario más numeroso de las mujeres es el de 20-29 años (29.9%), le sigue el de 30-39 (24.9%). La edad media de los trabajadores procedentes de México pasó de 32 en 2015 a 33 en 2017.

Estos flujos manifiestan bajos niveles de escolaridad, los hombres

60.7% y las mujeres 57.9% tiene hasta primaria, mientras que un importante grupo de ellos (26.3% en hombres y 30.1% en mujeres) expresó no tener ningún grado de escolaridad. A nivel de su etnicidad, los datos difieren de acuerdo con el sexo, mientras que la mayoría de los hombres se identifica como indígena (51.1%), lo contrario sucede con el grupo de mujeres migrantes, pues el 62.4% se identifica como no indígena.

En lo relativo a su tiempo de estancia en México los hombres reportaron tres grandes temporalidades: el 30.7% más de 30 días, el 27.9% hasta 24 horas v el 27.1% tuvo estancias de 15 a 30 días. En el caso de las mujeres migrantes, su circularidad es más corta: el 57.5% permanece en México hasta 24 horas, el 20.1% declara hacer estado de 1 a 15 días, mientras el 14.7% reportó estancias de 15 hasta 30 días.

Los dos grandes motivos que tanto hombres como mujeres aducen para regresar a Guatemala son:

temala después de una estancia en México. Se obtuvo de los datos de la EMIF SUR para el 2017: Informe Anual de Resultados 2017, los Tabulados PGT Serie 2004 – . 2016, PGT Serie 2017 y PMEXEUA Serie 2004-2016, Colegio de la Frontera Norte y entidades participantes, en https://www.colef.mx/emif/informes.php y https:// www.colef.mx/emif/tabuladossur.php último acceso 19/04/2019

porque allí viven o porque van a visitar a su familia. Las mujeres migrantes señalan en un 80.4% que regresan porque viven en Guatemala y solo el 9.5% afirma que va de visita. En el caso de los hombres migrantes, aunque es la misma tendencia, se observa otra particularidad pues el 66.6 % de encuestados reporta que regresa porque vive en Guatemala y un 16.2% porque va a visitar a sus familiares.

Condiciones del cruce y geografía de la movilidad transfronteriza¹⁴

El flujo de guatemaltecos trabajadores transfronterizos que circulan por la frontera es mayoritariamente documentado, prefiere utilizar los pasos formales para insertarse en territorio mexicano, según datos de la EMIF SUR para 2017 el 77.6% del flujo utiliza algún tipo de documento para el cruce. El documento más utilizado por los guatemaltecos es la Tarjeta de Visitante Regional TVR,¹⁵ el 56% de quienes reportaron uso de documentos para el cruce lo hizo con la TVR, y el 42.8% declaró el uso de la Tarjeta de visitante trabajador fronterizo TVTF. Esta última forma migratoria permite laborar de forma temporal en los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo; el trabajador debe contar con una oferta de empleo, en escrito libre suscrito por el empleador o representante legal, que cuenten con constancia de inscripción de empleador, en el que se indique el salario integrado o el mínimo que pagará a la persona extranjera, la ocupación, la temporalidad, el lugar de trabajo y los datos de la constancia de inscripción del empleador. Cabe resaltar, sin embargo, que la posesión de documentos para el cruce ha ido disminuyendo en el transcurso de los años, presentando su punto más bajo en 2017, en que la EMIF SUR reportó una caída de 5.3% en el uso de documentos respecto de 2016, pues pasó de

^{14.} La información contenida en este apartado ha sido tomada de la misma fuente EMIF SUR 2017, y de las bases de datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación de México, en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es mx/SEGOB/TFyVR FronteraSur último acceso 19/04/2019.

^{15.} La Tarjeta de Visitante Regional permite a guatemaltecos y beliceños una estancia de hasta 7 días para visitar o transitar por los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, tiene una vigencia de 5 años y su trámite es gratuito, pero no permite realizar actividades remuneradas en México.

82.9% a 77.6%, haciendo que el 2017 fuera el año con mayor intención de cruce indocumentado. En la distribución por sexo se observó que, entre el flujo de mujeres, 20.1% no utilizó documentos, mientras que el flujo de hombres migrantes reportó 27.8%.

A pesar de que la tendencia de cruce indocumentado ha ido incrementándose, y de que ha habido un leve descenso en la emisión de Tarjetas de visitante regional TVR y Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo TVTF, las estadís-

ticas de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB de México evidencian que el documento preferido por los quatemaltecos para internación a territorio mexicano es precisamente la TVR. Las estadísticas migratorias 2017-2018 aportadas por la referida fuente, confirman que hay una significativa cantidad de guatemaltecos que optan por tramitar la TVR. Además, resulta interesante constatar que, a nivel del territorio mexicano, es la forma migratoria más utilizada, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 2. Tabla de estatus migratorio seleccionado para acreditar la condición de estancia en México. Enero-diciembre de 2017-2018

	Enero – diciembre		
Trámites migratorios	2017	2018	Var %
Tarjetas de Residente Temporal (TRT) emitidas	59 388	55 296	- 6.9
Tarjetas de Residente Temporal (TRT) renovadas	55 725	55 592	- 0.2
Cambio de condición migratoria de Residente temporal a Residente permanente	21 262	23 830	12.1
Tarjetas de Residente Permanente (TRP) emitidas	32 778	37 000	12.9
Tarjetas de Residente Permanente (TRP) renovadas	1 347	1 323	- 1.8
Refugiados	2 406	3 930	63.3
Tarjetas de Visitante Regional (TVR)	75 442	74 080	- 1.8
Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF)	12 399	10 714	- 13.6
Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias emitidas	9 642	14 819	53.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Unidad de política migratoria SE-GOB 2018 16

Obtener este pase regional TVR se ha convertido en una estrategia vital de sobrevivencia para miles de guatemaltecos en la región transfronteriza, trabajadores circulares que pasan regularmente, de forma legal, a localidades principalmente de Chiapas. Aunque la tarjeta no les permite realizar actividades remuneradas, los trabajadores la utilizan para cruzar la frontera ya que eso les garantiza poder moverse por territorio mexi-

cano sin entrar en conflicto con la autoridad.

Otra información relevante que nos aporta la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB se refiere a la emisión de esas tarjetas según entidad federativa, en ese sentido Chiapas es donde se emite el mayor porcentaje de TVR y TVTF. A continuación, en la tabla se pueden visualizar los datos:

Tabla 3. Expedición de tarjetas según entidad federativa, enero-diciembre 2017-2018

		2017		2018	
Tipo de documento	Entidad federativa de expedición	Cantidad de tarjetas emitidas	Por- centaje	Cantidad de tarjetas emitidas	Por- centaje
TVR	Chiapas	71 176	94.34%	67 120	90.60%
	Tabasco	2 849	3.77%	4 793	6.47%
	Quintana Roo	1 417	1.87%	2 167	2.92%
	TOTAL	75 442	100%	74 080	100%
	Chiapas	12 348	99.58%	10 544	98.41%
TVTF	Tabasco	48	0.38%	166	1.54%
	Quintana Roo	3	0.02%	4	0.03%
	TOTAL	12 399	100%	10 714	100%

Fuente: Elaboración propia según datos de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB 2018.¹⁷

^{16.} Tomado de Estadísticas Migratorias, Síntesis 2018, pág. 20

^{17.} Tomado de Estadísticas Migratorias, Síntesis 2018, publicadas en febrero 2019.

Como se observa en la tabla, la inmensa mayoría de las Tarjetas de Visitante Regional y las Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo han sido expedidas en Chiapas. Si el dato se especifica a un mayor nivel, se observará que, en el caso de las TVR el 41.2% se han emitido en Talismán, el 29.9% en Ciudad Hidalgo y el 12.1% en Ciudad Cuauhtémoc (SEGOB, 2018). Similar situación ocurre en la expedición de las TVTF, con la diferencia de que más de la mitad son emitidas en Ciudad Hidalgo 51.06%, en Talismán 38.60% y en Ciudad Cuauhtémoc 8.80%. Estas diferencias responden a que la mayoría del flujo femenino, de empleadas domésticas cruza por Talismán, por eso allí hay un sentido incremento en la expedición de TVR, documento utilizado por la mayoría de las mujeres que reportan ser domésticas en localidades de Chiapas. Por su parte, el flujo de trabajadores agrícolas, compuesto fundamentalmente por hombres, cruza en su mayoría por Ciudad Hidalgo, documentándose con la TVTF (EMIF SUR, 2018).

La distribución de la población con TVR según grupos quinquenales de edad y sexo se ubica así: 52.3% son hombres, frente al 47.7% de muieres: la distribución quinquenal es igual en hombres y mujeres, ubicándose la mayoría en los grupos quinquenales de 20-24, 25-29 y en tercer lugar 30–34 años, es decir que se trata de una población joven. Las cifras son bastante diferentes en el caso de la TVTF, pues de un total de 10 710 trabajadores con dicha forma migratoria, 9 551 son hombres, es decir, el 89.18%, y solamente 1 159 son mujeres (10.82%). Los grupos quinquenales mayoritarios para ambos sexos son de 20-24 y de 25-29, cabe resaltar que es significativo en el grupo de varones, el grupo guinguenal de 16-19.

La TVR, según departamento de residencia de los guatemaltecos, mostró que el primer lugar lo ostenta San Marcos (18 mil y más), le sigue la capital de Guatemala (10 001 a 18 mil) y en tercer lugar están Huehuetenango y Quetzaltenango (6 001 a 10 mil). La TVTF varía levemente, pues los departamentos mayoritarios de residencia reportados por los trabajadores fronterizos son Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz (7 001 o más), les sigue en segundo lugar Quetzaltenango (3 001 a 7 mil).

Como se observará a continuación, estos datos muestran bastante coincidencia con los datos aportados por la EMIF SUR 2017¹⁸ en relación con la geografía transfronteriza: lugares de residencia de los flujos de trabajadores en Guatemala y de trabajo en las localidades en Chiapas en donde se emplean.

Con respecto al flujo procedente de Guatemala, en la distribución por sexo se observa que para los hombres (con predominancia de jornaleros agrícolas), los principales departamentos de origen son Huehuetenango (61.1 %) y San Marcos (32.9 %). En cambio, el flujo de las mujeres migrantes procedentes de Guatemala reporta como principal departamento de origen a San Marcos (79.7 %) y en mucho menor proporción Huehuetenango (32.9 %), recordemos que se trata fundamentalmente de empleadas domésticas ladinas (no indígenas). Cuando se analiza el flujo total, Huehuetenango registra el mayor porcentaje de residencia con el 56.2%, mientras que San Marcos concentró el 38% de este. Otros departamentos de residencia en Guatemala para flujos de hombres y mujeres son:

Quetzaltenango (9%), Retalhuleu (2.3%), Suchitepéquez (1.1%) y Escuintla (0.5%).

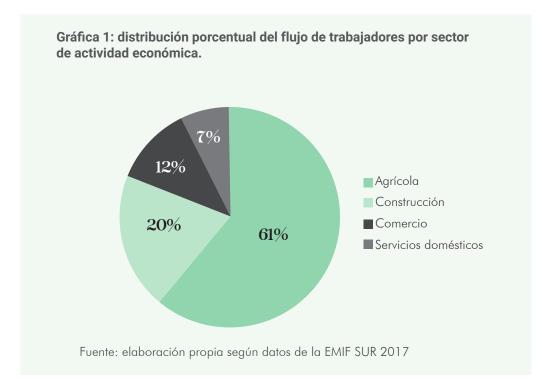
Si nos detenemos en el flujo procedente de México de hombres y mujeres, es decir, aquellos trabajadores y trabajadoras que después de una estancia laboral del lado mexicano retornan a Guatemala, los porcentajes son bastante similares: con residencia en Huehuetenango la distribución porcentual del flujo fue de 56.7%, seguido de San Marcos con 33.7% y en mucho menor medida, Quetzaltenango con 5.7% del flujo que reportó residir allí.

Los principales municipios mexicanos en los que estos flujos de trabajadores se emplearon estuvieron distribuidos para 2017 de la siguiente manera: Tapachula se constituye en el principal destino laboral del flujo con una participación de 33.8%, desplazando a Frontera Comalapa que en 2017 concentró a 25.2%, pero que en 2013 ostentó el porcentaje mayoritario de 36.4%. Le siguen a estos dos municipios en orden de importancia: Suchiate con 8.5%,

^{18.} Tomado del Informe Anual de Resultados 2017 EMIF SUR, publicado en febrero 2018, los Tabulados PMEXEUA Serie 2004 – 2017, PGT Serie 2004 – 2016 y PGT Serie 2017.

Cacahoatán con 5.7% y en tercer lugar Tuxtla Chico con 5.6% del flujo de trabajadores que reportó esta localidad de Chiapas como su lugar de trabajo.

La Encuesta sobre migración en la frontera sur de México o EMIF SUR también aporta información referida a la distribución porcentual del flujo procedente de México por sector de actividad económica, para el 2017 las cifras reportaron que es un flujo empleado mayoritariamente en el sector agrícola con un 56.5%, le siguen el sector construcción 18.7%, comercio 10.8% y servicios domésticos 6.8%. Cabe resaltar que a diferencia de las cifras que la EMIF SUR aportó para el 2016 hay cambios significativos, pues hubo un crecimiento de más del doble en el sector construcción, en detrimento del sector de trabajadores agrícolas, pues este último reportó 72.8% en el 2016, en cambio los empleados en la construcción eran solo 7.2%, lo que contrasta con el 18.7% del 2017.



En cuanto a las condiciones laborales se observa un deterioro respecto del 2016 en relación con las prestaciones que los trabajadores reciben de los empleadores mexicanos, pues para el año 2017 los trabajadores que fueron encuestados por la EMIF SUR manifestaron que recibían alimentos un 61.3%, hospedaje el 56.6%, vacaciones el 2.9% y en mucho menor escala, aguinaldo 1.6% y servicios de salud el 0.7%. Sin embargo, en el 2016 los primeros dos rubros presentaron porcentajes un poco más altos: 80.1% reportaron recibir alimentos y 73.5% hospedaje; en el acceso a la salud el porcentaje fue el mismo 0.7%, mientras que los restantes dos aspectos fueron inferiores a los del 2017: 2.2% vacaciones y 0.5% aguinaldo.

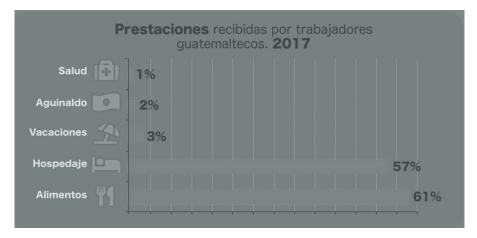
Según el análisis de la EMIF SUR de manera histórica y relacionado con la concentración en el sector agropecuario, prestaciones como alimentos y hospedaje suelen ser las más comunes, sin embargo, y relacionado con la disminución en la participación en el sector agropecuario, entre 2016 y 2017

se registró una disminución en el acceso a estas prestaciones, en el caso de los alimentos y el hospedaje (EMIF SUR, Informe Anual 2017, pág. 25).

También las empleadas domésticas que trabajan por mes reciben alimentos y hospedaje como parte de las prestaciones, a esto se debe que significativos porcentajes de los migrantes circulares señalen esos aspectos como prestaciones recibidas.

Las vacaciones, el aguinaldo y el acceso a servicios de salud son las prestaciones menos recibidas por los trabajadores guatemaltecos, recordemos que su estatus legal en México no es de trabajadores, sino de visitantes regionales en su mayoría, por ende, entre ellos y los empleadores no median contratos laborales, aunado a ello, el tipo de sectores económicos en los que están empleados los guatemaltecos, como construcción, comercio y servicios domésticos, carecen de monitoreo de parte del estado.

Figura 2. Prestaciones laborales recibidas por trabajadores transfronterizos quatemaltecos, 2017



Fuente: elaboración propia en base a información de la EMIF SUR, 2017. Diseño de gráfica Gabriela Quiroz, Centro GEO CDMX, infografía elaborada dentro del marco del Proyecto RTMG, 2018.

En 2017 el salario mínimo en México estaba fijado en \$80.04 pesos mexicanos diarios, lo que hace un total mensual de \$ 2 220.42 (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México). Con respecto a la percepción sobre los ingresos recibidos por el flujo de guatemaltecos procedentes de México, la EMIF SUR lo pregunta en múltiplos de salarios mínimos devengados. Los datos para 2017 fueron los siguientes: 45.2% de los trabajadores recibían hasta

un salario mínimo: 36.6% más de uno y hasta dos; 13.7% más de dos y hasta tres; y finalmente 4.5% más de tres salarios mínimos. Si comparamos estos datos de los trabajadores guatemaltecos que circulan por la región transfronteriza, con los datos referidos a los quatemaltecos residentes en estados de la frontera sur de México. (Censo de Población y Vivienda, INEGI 2010) se aprecia que la tendencia es la misma. En la tabla siguiente se puede verificar la información:

Tabla 4. Ingresos por salario mínimo y prestaciones laborales de población guatemalteca residente en estados fronterizos del sur de México 2010

Población guatemalteca residente según ingresos por salario mínimo						
Sin ingreso	Menos de 1 SMM	De 1 a 2 SMM	De 2 a 3 SMM	De 3 a 5 SMM	De 5 a 10 SMM	Más de 10 SMM
15.69	% 19.9%	43.7%	11.0%	6.7%	1.5%	1.6%

condición de prestaciones laborales						
	Aguinaldo	Vacaciones con goce de sueldo	Utilidades o prima vacacional	SAR o AFORRE	Otras prestaciones	
SI	28.7%	14.1%	4.7%	4.2%	4%	
NO	71.3%	85.9%	95.3%	95.8%	96%	

Fuente: SEGOB, Unidad de Política Migratoria, Perfil laboral población guatemalteca residente en los estados fronterizos del sur de México 2010.

Como se observa, las condiciones laborales de los trabajadores transfronterizos quatemaltecos en Chiapas son precarias, constituyen una población vulnerable y en riesgo. El no contar con permisos para realizar actividades remuneradas en México les afecta pues los empleadores mexicanos aprovechan esa situación de irregularidad como trabajadores, para evadir sus compromisos en cuanto al respeto a los derechos laborales de los migrantes circulares. De igual forma, en su autoestima personal, los trabajadores perciben "que no tienen derecho" de reclamar sus prestaciones o mejores

condiciones laborales, puesto que no cuentan con un permiso formal que les reconozca en su dignidad de trabajadores.

A pesar del aporte al desarrollo regional que realizan los trabajadores transfronterizos guatemaltecos en Chiapas, estos se encuentran invisibilizados, nunca han sido prioridad en la agenda de gobierno, así como tampoco es reconocida su labor y contribución social y económica. Trabajan de manera irregular porque no cuentan con permisos de trabajo y porque están involucrados en actividades económicas que han

funcionado en la informalidad, sin controles estatales que beneficien a los trabajadores y que les garanticen el goce de sus derechos. Al estar ocupados en la economía informal, en trabajos precarios, con salarios muy bajos y de escasa calificación, y aunado a ello, en sectores subvalorados, están expuestos diariamente a la explotación y a condiciones infrahumanas que no cumplen con el estándar de trabajo decente, además de otras violaciones a sus derechos humanos y laborales.

Desde Guatemala son pocos los estudios sobre esta población de trabajadores transfronterizos en el suroccidente del país, que permitan no solo visibilizar su situación vulnerable, sino acercarnos a las experiencias de vida y de trabajo desde la misma perspectiva y las mismas voces de los trabajadores guatemaltecos en Chiapas. Las movilidades son diversas, así como las dinámicas laborales, lo que es un común denominador a todos ellos son las condiciones de precariedad en las que se encuentran, empleadas domésticas, cargadores estibadores, jornaleros, comerciantes, vendedores ambulantes, entre otros; sus relatos ponen de manifiesto condiciones de exclusión social, los riesgos a los

que están expuestos, sobre todo en el tema de la salud, la precariedad de sus condiciones de vida, el ritmo intenso de su dinámica laboral cotidiana con lo que supone la movilidad circular incesante por la región transfronteriza y el paso de la frontera, con los controles y la vigilancia que lo complejizan.

Reflexiones finales

Este trabajo pretende visibilizar a la población de trabajadores transfronterizos guatemaltecos laborando en localidades de Chiapas, pues dentro de los diversos flujos de migrantes pasan desapercibidos. Las escasas acciones puntuales implementadas por el gobierno de Guatemala se dirigen a flujos masivos de migrantes internacionales, a los niños niñas y adolescentes no acompañados o a población deportada por autoridades estadounidenses. El trabajo que estos connacionales realizan en Chiapas aporta al desarrollo económico de la región del Soconusco y a la reproducción social de la familia chiapaneca, a la vez que genera un mutuo enriquecimiento sociocultural a partir de complejos procesos de interacción en la región, los cuales tienen raíces históricas.

Esta aproximación al fenómeno de la migración circular lo hemos hecho desde fuentes estadísticas aportadas por México. pues en Guatemala se carece de sistemas de información y datos estadísticos sobre estos flujos de trabajadores que pasan a México a desempeñarse en labores temporales, sobre todo, de carácter informal. Son trabajadores expulsados de Guatemala por la precariedad económica que priva en sus comunidades, por la falta de oportunidades de empleo y peores condiciones laborales en su país. Los migrantes circulares quatemaltecos están trabajando en México por necesidad, no por gusto o elección personal. Si tuvieran oportunidad de trabajar en su país, han mencionado que lo preferirían. Sin embargo, "del lado guatemalteco" no encuentran empleo, y si lo encuentran no es estable y reciben malos tratos de sus empleadores, según refieren:

Pues aquí, hablando lo que es, aquí no hay trabajo. Aquí no hay trabajo. Aquí no hay trabajo, y si hay, unos días. Entonces allá [en México], aunque sea poco, pero diario. Por eso es que la gente mira usted que de aquí se va mejor a trabajar allá, porque

aquí no hay trabajo en Guatemala. No pue. (Entrevistado, 54 años, cargador estibador, con 21 años de circular por la región).

Del lado guatemalteco no trabajé mucho tiempo, como cuatro meses si mucho. Me desanimaron aquí mis propios paisanos porque me explotaban mucho, y yo era una niña de 14 años, y eran a las 11 de la noche y yo todavía seguía trabajando como empleada doméstica... pero como era por mi rebeldía [se ríe]: 'iAquí aquanto!' Pero luego decidí, ya después, irme al lado mexicano... Y llegué a la Tuxtla Chico todavía a los 14 años. En Tuxtla Chico fue de entrada por salida, a mis 14 años, cuando ya decido pasar a Tapachula donde tengo 21 años de trabajar para la misma familia. (Entrevistada, 36 años, trabajadora doméstica, 22 años de circular por la región).

No obstante, las precariedades y vicisitudes que enfrentan diariamente los trabajadores en ese movimiento pendular del aquí al allá, estas poblaciones han sabido, de formas creativas, implementar

prácticas sociales y mantener la movilidad circular por la región, haciendo esos territorios más fluidos v continuos. Han aprendido a sobreponerse a la adversidad, negocian con el espacio, buscan pasar desapercibidos, como mimetizados con el contexto mexicano, pues conviven con los flujos masivos de migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades en tránsito hacia Estados Unidos contra quienes existen fuertes controles fronterizos y sanciones como la detención y posterior deportación a su país de origen.

Este enfoque desde los mismos sujetos involucrados nos ha permitido conocer su dinámica cotidiana de movilidad circular casa-trabajo, comprender la diversidad de prácticas sociales que, con creatividad y agencia implementan, construyendo y gestionando, de forma sostenida en el tiempo, un territorio circulatorio. Esto ocurre dentro de un marco de control y vigilancia de la frontera, no obstante, lejos de constituirse en un límite, los trabajadores han hecho de esa frontera un recurso y una oportunidad, alrededor de la cual han forjado multiplicidad de interacciones, redes, y, sobre todo, su espacio laboral.

La movilidad circular se ha convertido en su forma de vida, esa práctica socioespacial les ha permitido garantizar ingresos para el sostenimiento familiar. Ese movimiento reiterativo y pendular "del aquí al allá" marca el ritmo v el trayecto de sus vidas, supone un cambio físico cotidiano hacia un contexto sociopolítico y cultural diferente, lo que impacta también a nivel subjetivo las vidas de los circulantes. Formas del lenguaje, costumbres, manera de cocinar, acento, han aprendido una flexibilidad funcional, ya no se confunden: cuando están "allá, asumen el modo de allá", y en el aquí, su país, son fieles a lo propio. Si ganan en pesos, cambian una parte a quetzales y compran insumos de despensa familiar allá, buscando "cómo darle vuelta al dinero". Para ahorrar su magro ingreso utilizan bicicleta y caminan a pie, en vez de utilizar transporte público, llevan su comida al trabajo en vez de comprarla... prácticas, estrategias, se negocia, se toma ventaja de la desventaja.

Trabajan allá, pero viven aquí. Si trabajan en México es por necesidad. Las condiciones estructurales que motivan la migración internacional hacia el norte también están en la base de la decisión

que un día tomaron estos trabajadores transfronterizos, en el caso de las mujeres siendo menores de edad: cruzar la frontera para "probar" emplearse en localidades de Chiapas. Sus historias de vida evidenciaron un continuo de precariedad que inicia en su infancia, siendo hijos e hijas de padres agricultores, algunos mozos de fincas, además son familias que han experimentado uno o más desplazamientos internos (rural-rural), buscando mejores condiciones de vida. La precariedad se manifiesta también en su baja escolaridad como consecuencia de la pobreza y el inicio de sus trayectorias laborales a corta edad, para ayudar en la frágil economía familiar. Ese contexto de precariedad familiar de nivel micro continúa en el contexto sociopolítico y económico macro que caracteriza al departamento de San Marcos y al Estado de Chiapas; el contexto de salida y de recepción de esta migración circular se parecen, ambos tienen problemas de rezago a nivel de los índices de desarrollo humano (educación, salud, vivienda con servicios básicos, condiciones de empleo, entre otros). Esos signos de vulnerabilidad y marginalidad, entre los que destaca la pobreza y el desempleo, se acentúan en los municipios de Malacatán v Avutla,

y más evidentemente aún en las comunidades rurales donde residen los trabajadores transfronterizos convirtiéndose en claros factores de expulsión.

En contraposición a los factores de expulsión están los de atracción, son aspectos que generan un marco favorable para que Chiapas sea un lugar de destino para trabajadores guatemaltecos residentes en la región: la cercanía o proximidad espacial, el acceso a la Tarjeta de Visitante Regional TVR, la existencia de un mercado transfronterizo binacional de raíces históricas y una demanda laboral sostenida de mano de obra con fuerte presencia de la informalidad (empleadas domésticas, comerciantes, jornaleros, vendedores ambulantes, cargadores, etc.). Esas asimetrías entre los países son aprovechadas por los trabajadores guatemaltecos que, a pesar de la desvalorización del peso mexicano frente al quetzal, las condiciones laborales precarias y el desgaste que supone el cruce fronterizo cotidiano, saben que del lado mexicano "aunque sea poco, pero diario" tienen trabajo. En cambio, en su lugar de origen no hay trabajo, y si acaso encuentran una oportunidad suele ser por pocos días y con peores condiciones laborales: extensas jornadas, más carga de trabajo, bajo salario e incluso maltrato.

Los trabajadores guatemaltecos sienten agradecimiento por México, lo perciben como un país mejor que Guatemala, han establecido redes y amistades a lo largo de los años; de igual forma, valoran su trabajo y se sienten satisfechos porque lo tienen. Sin embargo, esta actitud, los años de trabajo y el aporte que dan a la familia y sociedad chiapaneca no se traducen en respeto a sus derechos y en mejoras a sus condiciones laborales a fin de lograr un trabajo decente. De ahí que las dos grandes demandas que los trabajadores mencionaron son el que se facilite el trámite de obtención de la documentación acorde a su condición de trabajadores y poder ser reconocidos como tales para gozar de las prestaciones de ley: salario digno, aguinaldo, bonificaciones, vacaciones y feriados, liquidación y seguridad social.

Es urgente la intervención de los Estados a favor de esta población de trabajadores transfronterizos guatemaltecos. México y Guate-

mala se han adherido al marco. internacional de reconocimiento, defensa y protección de los derechos humanos de los trabajadores, pero sin la documentación que les permita realizar actividades remuneradas en México, estos migrantes continuarán en una situación de indefensión y vulnerabilidad, propicia para mantener las condiciones de explotación y precariedad laboral en que se encuentran. Existe además un Acuerdo Laboral México-Guatemala 2014, en el que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala se comprometieron en una agenda conjunta, con enfoque de desarrollo y derechos laborales. Es preciso que la misma se retome y se definan acciones puntuales que permitan el seguimiento a los empleadores mexicanos a fin de que asuman sus responsabilidades laborales con los trabajadores, se quiten barreras a la documentación migratoria que los acredite como trabajadores transfronterizos y se vele porque haya condiciones de seguridad y dignidad, que lleven a la consecución de un empleo decente con seguridad social.

Referencias bibliográficas

- Campos, A. y Odgers, O. (2012). "Crossing the Border: Mobility as a Resource in the Tijuana/San Diego and Tecún Umán/Tapachula Regions", Estudios Fronterizos, vol. 13, núm. 26, julio-diciembre, 2012, pp. 9-32. Universidad Autónoma de Baja California Mexicali. México.
- Castillo, M. y Toussaint, M. (2015). La frontera sur de México: Orígenes y desarrollo de la migración centroamericana. *Cuader*nos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe, Vol. 12, No. 2 julio-diciembre, 2015
- Castillo, M. (2017). Movilidad transfronteriza entre Chiapas y Guatemala: Políticas migratorias y de seguridad en el contexto actual. *Revista entre diversidades, enero junio 2017, pp. 5 –82.*
- Centro de Apoyo para las trabajadoras de casas particulares, Centracap. (2014). Perfil de la Empleada Doméstica en Guatemala, 2014. En: https://es.scribd.com/document/345687586/Perfil-de-La-Empleada-Domestica-en-Guatemala
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México. (2019). https://www.gob.mx/ conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas último acceso 21/04/2019.
- Dardón S., J. Jacobo (coord.), Gómez, J. et. al. (2002) La frontera de Guatemala con México: Aporte para su caracterización. Flacso-Sede Académica Guatemala.

- El Colegio de la Frontera Norte (Colef) y entidades participantes. (2018). Encuesta sobre Migración en la frontera sur de México EMIF SUR 2018, *Boletín EMIF SUR, Reporte Semestral de Resultados, octubre 2017–marzo 2018.*
- El Colegio de la Frontera Norte Colef y entidades participantes. (2018). Encuesta sobre Migración en la frontera sur de México EMIF SUR 2018, Boletín EMIF SUR, Reporte Semestral de Resultados, abril 2018–septiembre 2018.
- Foucher, M. (2005). *Tipología de las fronteras contemporáneas*, en: Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2005 (generado 08 mar 2018). Disponible en internet: http://books.openedition.org/cemca/655
- Leiva, S. y Ross, C. (2016). Migración circular y trabajo de cuidado: fragmentación de trayectorias laborales de migrantes bolivianas en Tarapacá. *Revista Psicoperspectivas Vol. 15 (3), págs. 46-56, en: DOI 10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL15-ISSUE3-FULLTEXT-770.*
- Marroquín, R. (2005). Trabajadoras domésticas y trabajadores agrícolas de Guatemala en México: proceso de contratación en la frontera sur. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derechos Humanos de los migrantes, Boca del Río, Veracruz 2005. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, en www.juridicas. unam.mx

- El Colegio de México y ONU Mujeres. México. (2015) Las trabajadoras migrantes en la frontera sur de México. Hacia una agenda de investigación.
- Navarrete, A. y Stein, J. (2018). Migración Laboral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Capítulo III "Migración Laboral en Centroamérica", págs. 85–161.
- Ramos, D. (2016). La movilidad transfronteriza México-Guatemala desde la representación cotidiana de los trabajadores centroamericanos. Estudios Fronterizos, 17 (34), 21-40.
- Rojas, M., Fernández, C. y Ángeles, H. (2008). Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México. FLACSO Andes, en: http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/ trabaio-v-migracion-femenina-en-la-frontera-sur-de-mexico
- Rojas, M. (2002). Mujeres migrantes en la frontera sur de México. Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001. México D.F., Foro Migraciones, p. 93-101.
- Rojas, M. y Hugo Ángeles Cruz (2002) Participación de mujeres y menores en la migración laboral agrícola quatemalteca a la región del Soconusco. Informe Técnico al Sistema de Investigación Benito Juárez (SIBEJ). Tapachula, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur.
- Secretaría de Gobernación, México (2019) Estadísticas Migratorias, Síntesis 2018, Unidad de Política Migratoria en: http:// www.politicamigratoria.gob.mx/work/ models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/ Sintesis_Graficas/Sintesis_2018.pdf (último acceso 15/01/19)

- Tapia, M. (2017) Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. Revista Estudios Fronterizos Vol. 18 No 37 septiembre - diciembre 2017, pp 61-80. Universidad Autónoma de Baja California, en: http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/619
- Tapia, M., Liberona Concha, N. y Contreras, Y. (2017) El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas. Revista de Geografía Norte Grande, 66: 117-141. Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile
- Triandafyllidou, A. Ed. (2013) Circular Migration between Europe and its Neighbourhood: Choice or necessity? Oxford: Oxford University Press. Cap. 10. Circular migration at the periphery of Europe: Choice, opportunity or necessity? Pp. 212 - 236.
- Triandafyllidou, A. y Marchetti, S. (2013) Migrant Domestic and CareWorkers in Europe: New Patterns of Circulation?, Journal of Immigrant & Refugee Studies, 11:4,339-346, disponible en: https:// www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/ 15562948.2013.822750
- Zepeda, B., Gonzalez-Izás, M. y De León, C. (2018) Guatemala: fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización. Flacso Ecuador y Flacso Guatemala, IDRC - CRDI, Colección Fronteras, No. 6.
- Zepeda, B. (2018) Mirar al sur: México y su frontera con Guatemala. Objeto de comunicación 2, Proyecto Región Transfronteriza México – Guatemala, Centro GEO. CDMX. abril 2018.

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.
- 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.
- Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.
- Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.

- 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.revistasquatemala.usac.edu.gt www.revistaipn.usac.edu.gt www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

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:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 si 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

Esta revista fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa en el mes de noviembre de 2019. La edición consta de 625 ejemplares en papel bond antique 80 gramos.

> Diseño Gráfico Rosario González www.rozetina.daportfolio.com

Lizandro Acuña * Marcel Arévalo * Magaly Arrecis * Edgar Balsells
Claudia Barrientos * Cristhians Castillo * Adrián Chávez * Darío Monterroso

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC Universidad de San Carlos de Guatemala Edifcio S-11, Salón 100 y 103, Ciudad Universitaria, zona 12

Catálogo



www.latindex.unam.mx

2418 7679



www.ipn.usac.edu.gt

