



REVISTA  
**Análisis** de la  
REALIDAD NACIONAL

**Manera de ver**

Una revista sobre el mundo vital de la postmodernidad

- ▶ Año II
- ▶ Edición 39
- ▶ Julio / Diciembre 2022



# El desarrollo humano y nuestro fracaso teórico

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

*La Revista Análisis de la Realidad Nacional* es una publicación del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (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<br>R454 | Revista análisis de la realidad nacional /<br>Instituto de Análisis e Investigación de los<br>Problemas Nacionales<br>Universidad de San Carlos de Guatemala, --<br>Guatemala: IPNUSAC, 2014 |
|             | v. il. ; 25 cm.  |
|             | Trimestral   |
|             | Año 11, edición 39 Julio / Diciembre 2022  |

#### 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](http://www.ipn.usac.edu.gt)  
[www.revistaguatemala.usac.edu.gt](http://www.revistaguatemala.usac.edu.gt)  
[www.issuu.com](http://www.issuu.com)

 Facebook / IPNUSAC

 Twitter / ipn\_usac

Catálogo  
  
[www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)



Manera de ver

Rector

M.A. Walter Ramiro Mazariegos Biolis

Secretario General

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

Director Ipnusac

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

Equipo de coordinación,  
edición y diagramación

Edgar Balsells, Elisabeth Avalos,  
Rosario González

Jefa Biblioteca Central USAC

Gloria Elizabeth Juárez Chegüen

Bibliotecóloga

Sandra López

Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Edición al cuidado de José Luis Perdomo Orellana

Ilustraciones de portada, tercera de forros,  
fotos en interiores y cuarta de forros:  
tomadas del Informe Nacional de Desarrollo Humano  
2002-2019 del PNUD

# CONTENIDO

2 Otra manera de ver el desarrollo humano

7 La fragilidad de Guatemala frente a un mundo convulso

29 El desarrollo humano y nuestro fracaso teórico

Marco Vinicio Mejía Dávila

41 Los datos a nivel municipal y las diferencias territoriales

Edgar Balsells

55 Índice de desarrollo humano: una oportunidad para Guatemala

Lizandro Acuña

67 Hacia una economía para el Buen Vivir en Guatemala

Edgar Pape Yalibat

## PRESENTACIÓN

# Otra manera de ver el desarrollo humano

**Este número de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* aborda el último Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) de 2020. Este dio origen al informe de desarrollo humano en Guatemala (INDHG), presentado en julio de 2022.**

En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Guatemala ocupa el puesto 127 entre 189 países con un valor de 0.663 dentro del grupo de países de desarrollo humano medio. En 2019, Guatemala fue el país latinoamericano con mayor pérdida de IDH por desigualdad (27.5 %). Además, tiene el índice de desigualdad de género más alto en Latinoamérica (0.48). En 2018, el 15 % de municipios tenían un desarrollo alto, 63 % un desarrollo medio y un 17 % un bajo. La migración al extranjero se ha intensificado en el noroeste del país, Quiché y Baja Verapaz, entre 2002 y 2018. Ocho de cada 10 hogares xinka o mayas tenían privaciones en salud, vivienda, educación, empleo y/o acceso a internet en 2018.

El trigésimo informe global del Pnud se denomina «La próxima frontera: el Desarrollo Humano y el Antropoceno». Desde 1990, con el primer IDH, el Pnud impulsó un cambio en la forma de pensar

el desarrollo. La última edición tiene el objetivo de repensar el desarrollo para los próximos 30 años.

El último informe global examina la próxima frontera del desarrollo humano. El confín estribará en fomentar este desarrollo excluyendo las presiones planetarias. Las opresiones que ejercemos sobre el planeta han crecido tanto que los científicos estudian si la Tierra ha ingresado en el antropoceno, una época geológica totalmente nueva. Estamos en «la era de los seres humanos». En la presentación de su informe, el Pnud sostiene que «somos las primeras personas que vivimos en una era definida por las elecciones humanas, en la que el riesgo dominante para nuestra supervivencia somos nosotros mismos».

Las interrogantes que surgen de esta afirmación contundente son qué significa antropoceno y cómo este se vincula con el desarrollo humano. Es generalmente aceptado que el sustantivo lo acuñaron Paul Crutzen y Eugene Stoermer en 2000. Antropoceno procede del griego *anthropos* o ser humano, y *kainos*, nuevo. Una definición ampliamente divulgada es que se trata de la época geológica propuesta por la comunidad científica para suceder al holoceno. El segundo corresponde a la época actual o periodo cuaternario en la historia terrestre, que se superó debido al significativo impacto global de las actividades humanas sobre los ecosistemas terrestres. En el estudio titulado

*Calentamiento global de 1, 5º* (2019), el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) asegura que «el Antropoceno es un nombre propuesto para designar una nueva época geológica. Esta surgió debido a los cambios devastadores que las actividades humanas provocan en la estructura y el funcionamiento del sistema Tierra, incluido el sistema climático».

El antropoceno hace hincapié en el rol central del ser humano en el cambio global del sistema Tierra y en sus efectos en la geología y la ecología. Según las evidencias, las actividades humanas han impactado a tal grado de producir la formación de depósitos geológicos con características propias, que marcarán el fin del holoceno. De este modo dieron lugar a esta nueva era en la escala temporal geológica. El concepto se ha generalizado en la investigación y en los debates académicos en los países desarrollados, pero en Guatemala no lo emplea la prensa ni la Academia. Es un concepto clave. Constituye una postura ideológica del antropocentrismo frente al ecocentrismo.

El antropoceno permite cuestionar las responsabilidades diferenciadas de los seres humanos en el cambio global y sus efectos. Hay quienes plantean que no todos los seres humanos tienen la misma responsabilidad en esta etapa geológica, o bien, la naturaleza humana no es la responsable de los desequilibrios ambientales que vivimos. Más bien, la responsabilidad es del sistema socioeconómico hegemónico. De ahí que, desde los países periféricos, se ha designado como «capitaloceno» a esta nueva etapa geológica.

El concepto antropoceno se queda corto para identificar y advertir cuáles son los procesos causantes de los cambios en los sistemas ecológicos y en el sistema Tierra. El término ha sido de gran utilidad para patentizar el carácter artificial de la crisis ambiental, pues esta no ha resultado de procesos exclusivamente «naturales». El abordaje del Informe de Desarrollo Humano 2020 que nos ubica en una nueva frontera, es

el punto para principiar a realizar distinciones y aclaraciones sobre a qué se refieren al afirmar que «el hombre» ha sido el causante del cambio climático y el deterioro ambiental. Este «hombre» es masculino, caucásico, de cultura occidental, seguidor de la tradición judeocristiana, poseedor de medios de producción y goza de privilegios.

Si al referirse al antropoceno se categoriza a una humanidad constituida por personas de esas características segregacionistas, no hay más que decir pues la humanidad sería la responsable de la catástrofe ecológica. Pero no se puede generalizar a todos los seres humanos. Es preciso advertir que la especie no es la responsable, sino la parte que se inserta en la dinámica de reproducción del capital por medio de la apropiación del trabajo vivo y la explotación de recursos naturales renovables y no renovables. En Guatemala impera la creencia de que la agenda de desarrollo se orienta a establecer el capitalismo nacional y progresista. Este se localizaría en los centros urbanos modernos e industriales.

En la academia sancarlina también se ha planteado que desde la urbe se logrará el desarrollo rural y de las comunidades indígenas. Esta tesis es insostenible. Salvo raras excepciones, en Latinoamérica no existe un capitalismo nacional y progresista. Tampoco se cuenta con las condiciones internacionales para que este se logre. La postura anticapitalista ha permeado las reivindicaciones de los movimientos sociales reivindicativos.

En 2014, en Guatemala la Confluencia Nuevo B'aqtún presentó la propuesta Utzllaj K'aslemaal-El Raxnaqull K'aslemaal. Organizaciones sociales, indígenas, campesinas y feministas propusieron el «Buen Vivir» para fundar un Estado plurinacional, popular, multisectorial y democrático. El «buen vivir» (Utzilaj k'aslemaal) es un modelo alternativo al capitalismo, mercantilismo, consumismo y al extractivismo.

El antropoceno es considerado en el último informe nacional de desarrollo humano (Indh)

titulado «Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019». En este Indh se afirma que, en el contexto desafiante del antropoceno, es trascendental desasistir a realizar las diferenciaciones extremas entre las personas y el planeta. Se requiere adoptar una perspectiva que considere inseparables a los sistemas socio ecológicos. Mientras, los sistemas sociales y naturales son interdependientes e interactúan entre sí. Además, se integran mutuamente. Por esa condición, el informe enfatiza en los vínculos entre las comunidades, los ecosistemas y la justicia social.

El horizonte no solo consiste en incrementar las capacidades de las personas para llevar una vida que valoren, o sea, en ampliar las oportunidades de la gente para el bienestar. Se debe estimar con meticulosidad otras dos magnitudes primordiales del desarrollo humano. Estas son la capacidad de actuar (participar en la toma de decisiones y que cada persona pueda decidir por sí misma) y los valores (la capacidad de adoptar las decisiones que cada cual anteponga). Se dedica una atención singular a sus interacciones con la naturaleza y a la gestión del globo. Ese enfoque sistémico concurre con los elementos esenciales del paradigma del desarrollo sostenible.

Durante el antropoceno hemos contemplado cómo las acciones humanas han perturbado el medio ambiente con secuelas colosales. Es así como los virus pueden transitar de animales a seres humanos y transmitirse por todo el planeta de manera acelerada y provocar colisiones enormes. O cómo las emisiones de carbono pueden coadyuvar a que se desencadenen desastres a un hemisferio de distancia. Estas son «fotografías» de la nueva era geológica en la cual vivimos, como resultado de que la humanidad ha perturbado de manera vital los sistemas planetarios indispensables para la continuación de la vida en la Tierra. A la hora del antropoceno, y ante los desequili-

brios planetarios causados por el comportamiento humano, es prioritario el cuestionamiento de la relación entre la humanidad y su entorno natural. También se debe considerar la posibilidad de su subsistencia a partir de narrativas y conductas de relacionamiento reformadas. Los desequilibrios planetarios y sociales se agravan de manera mutua. Así como se observa una pérdida de la diversidad biológica, existe una evolución simétrica de pérdidas culturales expresada, entre otros aspectos, por la reducción de la diversidad cultural y lingüística. Los trastornos no son uniformes debido a las asimetrías de poder y oportunidades, lo que conduce a perpetuar e incrementar las desigualdades en el desarrollo humano.

Las crisis derivadas de las acciones humanas en el planeta aumentaron en intensidad y frecuencia. El impacto causado por la pandemia de la covid-19 no es un fenómeno atípico, sino un reflejo de lo anterior. Constituye un precedente preocupante. A escala planetaria se ha puesto en evidencia lo que, desde la ciencia, se había advertido. La manipulación humana de la naturaleza muestra un riesgo cada vez más agudo con consecuencias devastadoras para las sociedades y su organización actual. Ya se conocía que la intensificación y aceleración de las interacciones entre seres humanos y especies de la flora y fauna contribuyeron a la aparición de patógenos. Estos elementos perniciosos constituyen altos riesgos en la medida en que no se cuenta con mecanismos para controlarlos.

Con la propagación funesta del covid-19 tendrán que transcurrir décadas para atender las consecuencias provocadas en las áreas de salud, economía y desigualdad. Por eso la crisis derivada de la pandemia constituye un momento sin precedente en la historia humana y de la Tierra. Lo precedente es repensar acerca de la oportunidad que constituye el enfoque de desarrollo humano. Enfrentar los desafíos del antropoceno requiere una apertura del espectro de acción. Este acontecimiento transcurre por el aumento de la

capacidad de la acción humana y de la libertad. Como quedó apuntado en los primeros párrafos, necesitamos una transformación total para avanzar hacia la próxima frontera del progreso humano. Este cambio principia por rechazar la idea de que debemos elegir entre las personas o el medioambiente. La realidad es que, o cuidamos ambas o no cuidamos ninguna. Un desarrollo humano a costa del planeta no es sostenible. Esto implica trabajar con la naturaleza y no contra la Madre Tierra como la conciben los pueblos indígenas en Guatemala. Existe un enorme potencial para aplicar medidas que protejan, gestionen de manera sostenible y restauren los ecosistemas.

Con el Idh ajustado por presiones planetarias, un índice experimental que se incorpora en la última edición y añade dos nuevas métricas, las emisiones de CO<sub>2</sub> y la huella material, se destaca

la transformación que podría darse en el ámbito del desarrollo si el bienestar de las personas, considerara también la necesidad de aliviar las presiones sobre el planeta.

El desafío es cómo abordar conjuntamente esta nueva época. Debemos decidir si nos quedarnos solo en la contemplación o, peor aún, en la negación de potenciales escenarios catastróficos. Ante esos escenarios, la tarea no es sencilla. Se trata de ampliar las libertades humanas y, al mismo tiempo, aliviar las presiones planetarias. Las decisiones humanas, condicionadas por nuestros valores e instituciones, nos condujeron a esta situación. También depende de la voluntad humana que podamos responder a sus consecuencias por medio de la toma de decisiones deliberativas, participativas y soluciones basadas en la naturaleza.

**El desafío es cómo abordar conjuntamente esta nueva época. Debemos decidir si nos quedarnos solo en la contemplación o, peor aún, en la negación de potenciales escenarios catastróficos. Ante esos escenarios, la tarea no es sencilla. Se trata de ampliar las libertades humanas y, al mismo tiempo, aliviar las presiones planetarias. Las decisiones humanas, condicionadas por nuestros valores e instituciones, nos condujeron a esta situación. También depende de la voluntad humana que podamos responder a sus consecuencias por medio de la toma de decisiones deliberativas, participativas y soluciones basadas en la naturaleza.**

Un referente importante en el Informe de Desarrollo Humano 2020 es el aporte de los pueblos indígenas del mundo. Resulta clave apoyar las prácticas de los pueblos indígenas que sustentan la biodiversidad. Las tierras administradas por esos pueblos constituyen alrededor del 25 % de la

superficie terrestre y se estima que albergan el 80 % de la biodiversidad mundial. El conocimiento de los pueblos indígenas refleja concepciones y prácticas de gobernanza sofisticadas que promueven el bienestar humano, manteniendo la diversidad biocultural. Mientras eso se propone

desde el mundo democrático y la comunidad científica, en Guatemala sectores anacrónicos persisten en su postura racista y nugatoria de la existencia de los pueblos originarios.

En el mundo hay signos inquietantes de retroceso democrático y aumento del autoritarismo. A pesar de sus contribuciones en favor del planeta, los indígenas son víctimas recurrentes de la violencia. Entre 2002 y 2017 fueron asesinadas en varios países 1,558 personas por defender el medioambiente. Un 40 % de las víctimas en el año 2019 eran indígenas.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de Guatemala (2002-2019) es una mirada territorial, pero omite la defensa del territorio por los pueblos indígenas. Varias comunidades indígenas y campesinas, comprometidas con la defensa del territorio y los bienes naturales, han denunciado la imposición de proyectos extractivos (mineros, hidroeléctricos, petroleros, monocultivos, etcétera), que no han sido consultados o habiéndolo sido, no cuentan con el consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas afectados.

En el marco del informe nacional de desarrollo debe mantenerse la atención sobre la situación de los actores sociales que defienden la tierra, el territorio y los bienes naturales. También tenemos el deber moral de acompañar a quienes

luchan por los derechos de los pueblos indígenas. De manera modesta, con mi firma no olvido el sacrificio de los profesionales sancarlinos Adolfo Mijangos López, Julio Camey Herrera, Alfonso Bauer Paiz y Rafael Piedrasanta Arandi, quienes pagaron a sangre, fuego y exilio la denuncia de la concesión del níquel. La expoliación en Izabal continúa, ante el silencio cómplice. A título personal, llamo a acompañar a las organizaciones que alzan sus voces como la Central Campesina Ch'orti' Nuevo Día en Chiquimula; el Consejo de Comunidades de Cunén en el departamento del Quiché; la Plataforma Urbana Multisectorial Chinautla en el departamento de Guatemala; la Resistencia Pacífica de Cahabón en el departamento de Alta Verapaz; la Resistencia Pacífica de la Laguna en el departamento de Guatemala; la Resistencia Pacífica de la Puya en el departamento de Guatemala; y la TZK'AT Red de Sanadoras Ancestrales del Feminismo Comunitario desde Ixmulew que trabaja en todo el país.

El informe de desarrollo humano debe alimentar un debate serio, sereno y propositivo, pues en él se advierte que el contexto de fragmentación social dificulta la acción colectiva en todos los ámbitos, para enfrentar desde la pandemia de la covid-19, el cambio climático hasta un modelo económico que ha empobrecido más a Guatemala.

Marco Vinicio Mejía Dávila



# La fragilidad de Guatemala frente a un mundo convulso

## El panorama internacional

**En el ámbito internacional a partir del mes de mayo hubo abundantes eventos para análisis.**

Uno de ellos es el de la reelección de Emmanuel Macron como presidente de la república francesa, quien ganó con 58.5 por ciento de los votos, sin embargo, los medios subrayan el ascenso en votos de su contendiente ultraconservadora, Marine Le Pen.

La victoria de Macron permitió un respiro para la continuación de la consolidación de la Unión Europea (UE) y su proceso de integración, que ha sido bombardeado por posiciones radicales, de uno y otro lado del espectro político, y por los avatares diversos de la actualidad, entre los que destaca el descontento de ciudadanos rurales y de zonas urbanas industriales, por la pérdida de empleos, la desindustrialización, la inflación y otros sucesos no menos importantes. Lo cierto es que el proceso de globalización, tal y como se concebía a principios de siglo, está en un verdadero entuerto en estos momentos.

En lo que toca al conflicto en Europa del Este, la lucha continuó en territorio ucraniano, en donde el ejército ruso procuró, palmo a palmo, la conquista de espacios considerados clave. Como medida de presión contra Rusia, tan sólo

en relación con tal actividad económica, la administración del presidente Joseph Biden, levantó las restricciones arancelarias al acero ucraniano, que el presidente Donald Trump había impuesto para proteger las vastas zonas metalúrgicas de EE.UU. Además, la Casa Blanca preparó un programa vasto de ayuda a Ucrania de US\$38,8 billones, aprobado por el Senado estadounidense.

El citado conflicto, adicional a la notable pérdida en vidas humanas y afectación de activos tangibles e intangibles de todo tipo, está teniendo repercusiones en materia energética. Los precios europeos del gas se han elevado y cada país, así como la UE, se encuentran replanteando estrategias de todo tipo, al igual que el concierto mundial de naciones, en donde la carestía y la escasez está pasando la factura al mundo político, derivado ya de diversas convulsiones sociales. Y mientras el hemisferio occidental y Europa se reactivan, el desempleo en Estados Unidos subió a tasas no observadas desde los años sesenta.

Mientras en China las férreas posturas ideológicas intentan recomponer los esquemas de poder. Desde los años noventa del siglo pasado, las grandes corporaciones del mundo occidental optaron por la deslocalización

industrial, y priorizaron el sudeste asiático, como una de las herramientas clave de los nuevos mercados, buscando maximizar ganancias y minimizar costos. Pero hoy esas estrategias tienen racionalidades geopolíticas y de seguridad, interna y exterior, nuevas.

En efecto, ante todo lo que acontece, la administración Biden y sus estrategias han decidido impulsar una estrategia industrial que busca un mejor equilibrio entre seguridad y soberanía interna y reindustrialización hacia el futuro. De tal estrategia se vienen derivando una serie de apoyos fiscales para la investigación y desarrollo tecnológico de nuevo cuño.

La administración Biden ha venido induciendo el ally-shoring (la localización industrial con países aliados) con autores e inspiradores vinculados al Departamento de Estado y agencias de desarrollo como USAID. Así lo muestra un documento publicado en junio, titulado en inglés *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth* (edificando cadenas de valor resilientes, revitalizando la manufactura americana y robusteciendo el crecimiento amplio).

Se presentan en él diversas propuestas estratégicas y estructurales, y ello podría vincularse a las propuestas del National Security Council para atajar el tema de la migración desde sus raíces, en donde se presentan diversos pilares vinculados con transformaciones estructurales, incluso vinculadas al tema productivo.

La candencia del entorno internacional es permanente, por ejemplo, el jueves 8 de septiembre las tendencias de la prensa internacional giraron alrededor de la muerte de la reina Isabel II de Inglaterra, tras siete décadas en el trono.

La noticia llegó en un momento de continuación de las tensiones, principalmente europeas, a propósito del conflicto ruso-ucraniano, cuando Vladimir Putin amenaza con cortar el suministro

de gas natural a Europa Occidental, en donde una de las amenazas más graves ronda alrededor de la planta nuclear Zaporizhahia, bajo control ruso, en torno a la cual el jefe de las Naciones Unidas Antonio Guterres ha urgido a ambos países en acordar un perímetro desmilitarizado para evitar cualquier peligro mayor. (Aljazeera, 2022).

Al respecto, el presidente ucraniano Volodymyr Zelenskyy ha alertado sobre una potencial catástrofe por radiación, al tiempo que un proyectil impactó un radiador nuclear de la planta. Ambas naciones se culpan una a la otra por tal evento, mientras que los precios del gas se volvieron a disparar el pasado 5 de septiembre ante las amenazas rusas de cortar el flujo hacia Alemania, brindando ello noticias poco halagadoras ante la expectativa del frío invierno que le depara al centro de Europa.

Tal amenaza viene también de los movimientos políticos y de mercado de imponerle un precio tope al petróleo ruso en el continente europeo.

Mientras tanto, la Organización de Países Productores de Petróleo (Opep) decidió cortar por 100,000 barriles de petróleo diario dando las más claras muestras de lo perjudicial que termina siendo tal figura organizativa, de características monopólicas en el comercio internacional. La demanda diaria es de 100 millones de barriles, siendo ello una clara evidencia de la gigantesca huella de carbono que la humanidad actual le sigue legando al Antropoceno y los riesgos derivados del cambio climático.

**Sin embargo, al cierre de este trabajo se anunciaba un cierto desvanecimiento de las presiones inflacionarias, por el lado de los choques de oferta petroleros, ante la caída del barril de petróleo de 125 dólares en los primeros días de junio hacia el mes de septiembre, que es equivalente a 90 dólares, siendo esta la primera vez desde febrero del presente año.**

# Guatemala siempre en convulsión política

Durante este semestre el país ha enfrentado una serie de situaciones que dan la impresión de mantenernos en crisis constante en los ámbitos económico, político, social y ambiental. A principio del semestre abril-septiembre el principal aspecto en la coyuntura política era lo relativo a la elección del jefe de la Fiscalía General y del Ministerio Público, proceso que desembocó en lo ya predicho en todos los ámbitos políticos, es decir, la reelección de Consuelo Porras como fiscal general de la República, dada su afinidad con el presidente del país, Alejandro Giammattei.

Aunque dicho proceso llenó cientos de páginas que cuestionaban la reelección de Porras, esta fue incluida en la nómina de candidatos por intervención de la Corte de Constitucionalidad quien emitió un dictamen en el que prácticamente se le ordenaba a la comisión postuladora a que fuera incluida. Por ello, al momento de ser anunciada su reelección por el presidente, no hubo ninguna sorpresa, pero sí continuaron los mensajes de rechazo en los cuales se argumentaba la consolidación de lo que se ha denominado el “pacto de corruptos” en referencia a las acciones que en todas las instituciones públicas se han llevado a cabo para nombrar funcionarios opuestos al trabajo que se hizo desde el Ministerio Público liderado por Thelma Aldana y la desaparecida Comisión contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y que llevó frente a la justicia a muchos funcionarios acusados de incurrir en actos de corrupción.

## Reformas electorales y creación de un superministerio

Ya para septiembre la comidilla estaba en el entorno político e institucional nacional en dos cuestiones: a) el anteproyecto de presupuesto 2023 y b) los movimientos de los partidos políticos en contienda con los diseños interesados de reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Lepp) con claras señales de lo que depara al país en 2024: la predominancia del clientelismo político.

Al respecto del panorama político y judicial del país, un reportaje de Agustín Ortiz (2022) publicado en *Prensa Libre* es contundente sobre la decadencia guatemalteca dentro del ranking de naciones que buscan el estado de derecho. En efecto, Guatemala se coloca en el crítico puesto número 104 de 129 países: muy cerca de Zambia, Pakistán y Líbano, y muy lejos de naciones como Chile y Uruguay, pero mucho más cerca de Nicaragua y Venezuela.

El citado índice coloca en un lugar importante cuatro variables: i) independencia judicial; ii) estado de derecho (Rule of Law); iii) estabilidad política y iv) control de la corrupción.

De acuerdo con una nota de Sergio Morales (2022) de *Prensa Libre* los medios están adversando posibles cambios a la ley electoral, que quedaron ya plasmadas en un dictamen favorable aprobado por diputados a finales de agosto.

La propuesta de reformas a la Lepp dictaminada favorablemente por la comisión respectiva del Congreso, entre otras suspicacias obliga a los medios de radio y televisión a reservar espacios en horarios de mayor audiencia para que las organizaciones políticas hagan propaganda electoral.



Recordemos que los medios de comunicación de radio y televisión tienen, en general, una frecuencia otorgada en usufructo por el Estado, y ello es tomado como una ventaja y factor explicativo de la medida a ser adoptada por los diputados, buena parte de ellos y ellas en búsqueda de su reelección al Congreso, o bien apoyando, como aplanadora, a las posturas oficialistas encabezadas por el partido político Vamos.

De acuerdo con Morales (2022), el constitucionalista Gabriel Orellana indicó que estas modificaciones no representan avance alguno y van en sentido contrario, porque la contratación de pauta electoral no sería libre e incluirla en la programación estelar pasaría a ser una obligación. Así, mucho ojo debe ser puesto alrededor de las reformas casuísticas que se pretenden efectuar a la Lepp a pesar de que Ipnusac y diversos tanques de pensamiento y expertos en el tema han ofrecido sus energías y voluntades para efectuar cambios de fondo desde el 2015.

A propósito de las iniciativas de ley en el Congreso, la del superministerio de ambiente ha dado mucho que hablar; en ese sentido el Consejo Superior Universitario ya ha emitido comunicado sugiriendo mucho cuidado al respecto. Según Barreno (2022), los principales expertos en el tema adversan la medida y dejan clara la desconfianza que actualmente existe en los concedores y la opinión pública en general sobre los cometidos del Ejecutivo en todos los órdenes.

La idea del oficialismo es crear un superministerio de Ambiente y aglutinar en el mismo a casi todas las entidades vinculadas con tal quehacer, siendo el Instituto Nacional de Bosques (Inab) una de las pocas que se ha venido alejando de tal intención, dada la oposición de los diferentes poderes que forman parte de la Junta Directiva

de tal institución descentralizada, que tiene a su cargo el manejo de transferencias fiscales de importancia macrofinanciera, relacionadas con la ejecución de los programas Probosque y Pinpep, que agrupan el tema de los subsidios forestales que se mantienen desde 1997 para el sector forestal.

La desconfianza también se agiganta cuando se habla que uno de los diputados ponentes es Aníbal Rojas, hermano del titular del ministerio del ramo, y que ha declarado en torno a la viabilidad de darle vida a un superministerio que estaría rondando por los Q1,000 millones para su funcionamiento, adicionando a ello las abundantes fuentes de cooperación internacional que abogan por la mitigación y adaptación al cambio climático y el medio ambiente en general.

## El cuco de la economía

Mientras que en el ámbito económico ya a principios de abril se dejaba ver el alza en los precios de la canasta básica, así como el de los combustibles, a pesar de que el 5 de abril cobró vigencia el decreto 20-2022 del Congreso de la República, que establecía un subsidio temporal (dos meses) para el precio de la gasolina regular y el diésel; sin embargo, en la última semana de abril se produjeron alzas de hasta casi Q0.90 en ambos combustibles. Situación que continuó en todo el periodo de este análisis, con alzas y bajas en los precios, pero que se mantienen arriba de la media en relación con otros países centroamericanos.

Así, aunque las cifras del Instituto Nacional de Estadística (Ine) proyectan la imagen de una inflación contenida y la Junta Monetaria decidió, el 27 de abril, mantener sin variación la tasa de interés líder de la política monetaria (precisamente bajo el supuesto de que la inflación se mantendrá dentro del rango de variación de 4-4.5 %) <sup>1</sup>, una

<sup>1</sup> Véase Banco de Guatemala, 28 de abril de 2022, Conferencia de Prensa decisión de tasa de interés líder de política monetaria. <http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat802.pdf>

revisión básica de la variación acumulada de las divisiones del gasto que forman el índice de precios al consumidor (Ipc) durante los tres primeros meses del año, permite ver cómo son precisamente los renglones relacionados con los precios de los combustibles y la alimentación los que muestran una tendencia alcista. Por ejemplo, la división del gasto “Transporte” acumula una variación de 5.02 %, seguida por “Vivienda, agua, electricidad y gas” con 2.92 % y “Alimentos y bebidas no alcohólicas”, con 1.71 %.<sup>2</sup>

Nótese que solamente estas tres divisiones del gasto acumularon en el mes de abril una variación de 9.65 %, la cual se eleva a casi 13 % al agregar “Muebles, artículos para el hogar” y “Bienes y servicios diversos”.

Con toda la reserva que debe despertar la información del Ine (pues hay sospechas fundadas de que sus datos están maquillados), a la luz de esta revisión básica cabe explicar la creciente percepción de un agobiante aumento del costo de la vida, que tiende a traducirse en expresiones diversas de exasperación ciudadana.

Sin embargo, a pesar del descontento social y de acciones como el llamado Paro Plurinacional impulsado los días 25 y 26 de abril por el Comité de Desarrollo Campesino (Codeca), así como las acciones como las del Consejo de los 48 cantones de Totonicapán o la Alcaldía Indígena de Sololá, que han convocado a plantones o marchas de protesta, las mismas impactan sobre todo local o regionalmente. Es decir, estos movimientos muestran una notoria pérdida de fuerza, la cual es más significativa en los movimientos de la ciudad capital, cuyas convocatorias a protestas han sido con muy pocos participantes. Esto podría adjudicarse a la escala de represión a la que los manifestantes fueron sometidos en 2020, año en el cual sí hubo manifestaciones con la participación de numerosas personas.

Muestra de ese reflujo de los movimientos sociales son las débiles reacciones de calle por la reelección de Consuelo Porras como fiscal general y jefa del Ministerio Público (MP), anunciada oficialmente por el presidente de la República, Alejandro Giammattei, el 16 de mayo.

Pero, siendo con las cifras económicas, el Instituto Nacional de Estadística publicó el 7 de agosto su reporte del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del mes de julio, que muestra que la inflación interanual en Guatemala se situó en 8.36 %, siendo la más alta desde diciembre de 2,008 cuando llegó al 9.40 %. (Gamarro, 2022).

Con respecto a los rubros de gasto de los hogares guatemaltecos, la principal división que incide en los incrementos es la de alimentos. De esa cuenta el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que incluye 34 bienes básicos se ubicó en julio en Q3 mil 369.69, encareciéndose en Q.57.74 con respecto al mes anterior.

Mientras tanto la Canasta Básica Ampliada (CA), se ubicó en Q7 mil 780.40 con un alza de Q133.33 con respecto a junio.



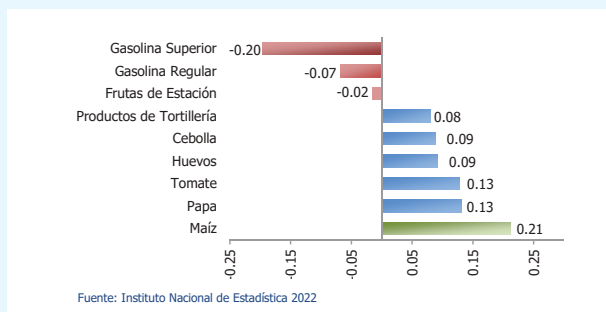
Otro de los cucos de la economía es el de la economía familiar campesina, principalmente ahora con esta época de inflación. Los programas de fortalecimiento campesino no son parte de las prioridades gubernamentales.

Foto tomada del Informe Nacional de Desarrollo Humano para Guatemala 2002-2019 (PNUD).

2 Véase <http://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/indice-de-precios-al-consumidor/>

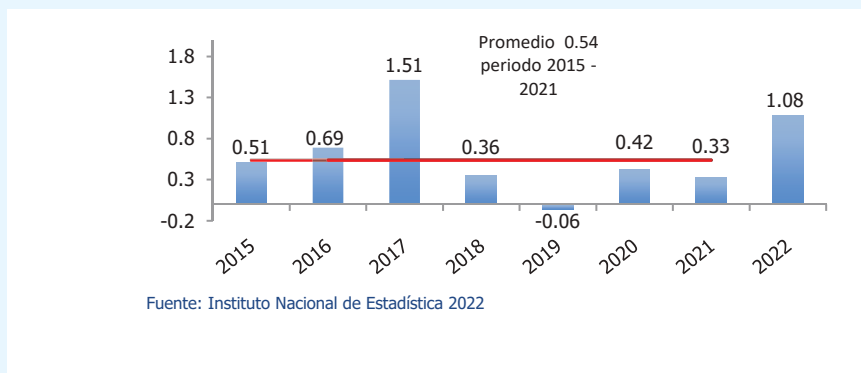
Entre los principales gastos básicos que registran la mayor incidencia positiva (importancia relativa dentro de los 279 gastos básicos), al mes de julio de 2022 se encuentran: maíz (0.21 %), papa (0.13 %), tomate (0.13 %). Las principales incidencias negativas se presentan en gasolina superior (-0.20 %), gasolina regular (-0.07 %), frutas de estación (-0.02 %), como se aprecia en la figura 1:

**Figura 1**  
*Productos básicos con mayor incidencia positiva*



La siguiente figura, entresacada del último informe de precios del Ine muestra los niveles de inflación mensual en julio de cada año, siendo la segunda más alta de los meses de julio del período 2015-2021 y se encuentra 0.54 por arriba del promedio registrado en el período.

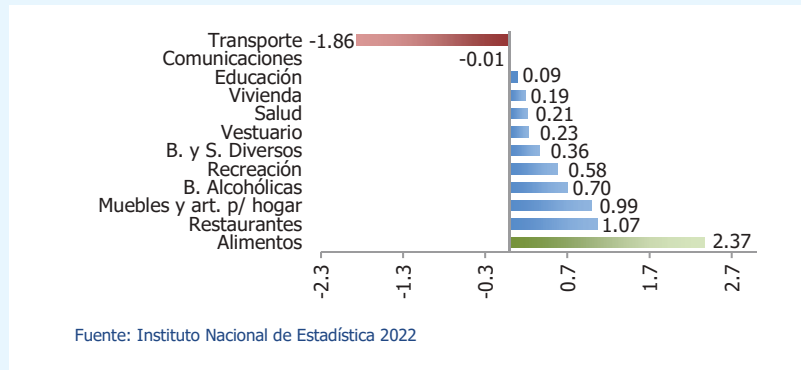
**Figura 2**  
*Inflación 2015-2021*



De las doce divisiones de gasto que integran el IPC, la de alimentos (2.37 %), restaurantes (1.07 %), muebles y artículos para el hogar (0.99 %),

reflejan la variación en el nivel general de precios de la inflación a julio de 2022, como se observa en la gráfica del INE.

Figura 3  
Divisiones de alimentos del IPC

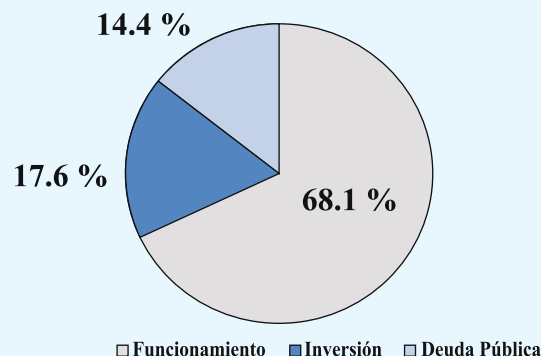


## Sobre el anteproyecto de presupuesto 2023

En relación al anteproyecto de presupuesto, la colectividad y los medios de información normalmente infunden prejuicios con respecto a la función del presupuesto: es inflacionario, resulta ser uno de los principales, heredado de los años ochenta y noventa cuando se llevó a cabo una aventura de gran calado por la estabilización y el ajuste de la economía, que llevó incluso a una reforma constitucional extraña y poco normal en el mundo civilizado, de limitar el financiamiento de la banca central al fisco, con el ánimo de colocarle un candado al déficit fiscal.

Nótese en la gráfica 1 el peso importante que vienen teniendo los gastos de funcionamiento, que al no ser los de apoyo directo a la inversión y a la obtención de resultados sociales se traducen en grasa del aparato estatal; es decir, lo que peyorativamente se conoce como burocracia privilegiada por diversos pactos colectivos a los que no se les aplica la evaluación del desempeño, ni están sujetos a una legislación y controles del servicio civil moderno.

Gráfica 1  
Administración Central  
Presupuesto Recomendado 2023 por Tipo de Gasto Estructura porcentual



Un reportaje de Urías Gamarro (2022), de *Prensa Libre*, toma nota de la reciente presentación del anteproyecto, efectuada por el ministro González Ricci en el tanque de pensamiento Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies), en donde estuvieron presentes varios exfuncionarios y académicos. Se muestran, por ejemplo, temas preocupantes como la baja carga tributaria, la escasa calidad del gasto y la abultada cifra de Q76 mil 436 millones dedicada a gasto corriente o de funcionamiento.

En la propuesta de gasto se plantean Q32 mil 104.8 millones exclusivamente para remuneraciones de

los servidores públicos, que está llegando a cerca de un 30 % del gasto público.

En relación con los ingresos tributarios, que son base para la elaboración del presupuesto, se observa que el monto aprobado en 2022 fue de únicamente Q76,315, pese a que la SAT en el año previo superó los Q80,000. Mientras que para 2023 se proponen Q84,610.7, siendo ello una cifra de la cual se desprenden transferencias constitucionales e institucionales como la que se otorga a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La Tabla 1 presenta la estructura mostrada en el anteproyecto.

**Tabla 1**  
*Situación Financiera Aprobado 2022 - Recomendado 2023*  
*(Montos en Millones de Quetzales y porcentajes)*

| Concepto                                  | Aprobado 2022*    | Recomendado 2023  | Diferencias 2023 - 2022 | En % del PIB     |                  |
|---|-------------------|-------------------|-------------------------|------------------|------------------|
|   |                   |                   |                         | Aprobado 2022    | Recomendado 2023 |
| <b>Ingresos Totales</b>                   | <b>81,579.5</b>   | <b>89,457.0</b>   | <b>7,877.6</b>          | <b>11.5</b>      | <b>11.8</b>      |
| <b>Ingresos Corrientes</b>                | <b>81,577.7</b>   | <b>89,334.9</b>   | <b>7,757.2</b>          | <b>11.5</b>      | <b>11.8</b>      |
| Tributarios                               | 76,315.0          | 84,610.7          | 8,295.6                 | 10.8             | 11.2             |
| No Tributarios y Donaciones               | 5,262.6           | 4,724.2           | (538.4)                 | 0.7              | 0.6              |
| <b>Ingresos de Capital</b>                | <b>1.8</b>        | <b>122.2</b>      | <b>120.4</b>            | <b>0.0003</b>    | <b>0.02</b>      |
| <b>Gasto Total</b>                        | <b>107,587.8</b>  | <b>107,865.9</b>  | <b>278.1</b>            | <b>15.2</b>      | <b>14.3</b>      |
| Gasto Corriente                           | 87,897.0          | 88,149.9          | 252.8                   | 12.4             | 11.7             |
| Gastos de Consumo                         | 50,613.6          | 50,212.5          | (401.1)                 | 7.1              | 6.6              |
| Rentas de la Propiedad                    | 10,700.0          | 11,861.3          | 1,161.3                 | 1.5              | 1.6              |
| Intereses de la Deuda Pública             | 10,566.5          | 11,712.9          | 1,146.3                 | 1.5              | 1.6              |
| Prestaciones de la Seguridad Social       | 5,439.8           | 6,139.8           | 699.9                   | 0.8              | 0.8              |
| Transferencias Corrientes                 | 21,143.6          | 19,936.2          | (1,207.4)               | 3.0              | 2.6              |
| Gasto de Capital                          | 19,690.7          | 19,716.1          | 25.3                    | 2.8              | 2.6              |
| <b>Resultado Presupuestario (Déficit)</b> | <b>(26,008.3)</b> | <b>(18,408.9)</b> | <b>7,599.5</b>          | <b>(3.7)</b>     | <b>(2.4)</b>     |
| <b>Financiamiento</b>                     | <b>26,008.3</b>   | <b>18,408.9</b>   | <b>(7,599.5)</b>        | <b>3.7</b>       | <b>2.4</b>       |
| <b>Financiamiento Externo Neto</b>        | <b>(2,294.0)</b>  | <b>(1,277.6)</b>  | <b>1,016.3</b>          |                  |                  |
| Desembolsos                               | 2,451.5           | 3,096.7           | 645.2                   |                  |                  |
| Amortizaciones                            | 4,745.5           | 4,374.4           | (371.1)                 |                  |                  |
| <b>Financiamiento Interno Neto</b>        | <b>15,963.1</b>   | <b>12,720.6</b>   | <b>(3,242.5)</b>        |                  |                  |
| Negociaciones                             | 15,963.1          | 12,775.1          | (3,188.0)               |                  |                  |
| Amortizaciones                            |                   | 54.5              | 54.5                    |                  |                  |
| <b>Variación de Caja y Bancos</b>         | <b>12,339.1</b>   | <b>6,965.9</b>    | <b>(5,373.3)</b>        |                  |                  |
| <b>Total Presupuesto Egresos</b>          | <b>112,333.3</b>  | <b>112,294.8</b>  | <b>(38.5)</b>           | <b>15.8</b>      | <b>14.9</b>      |
| <b>Total Presupuesto Ingresos</b>         | <b>112,333.3</b>  | <b>112,294.8</b>  | <b>(38.5)</b>           | <b>15.8</b>      | <b>14.9</b>      |
| <b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>       |                   |                   |                         | <b>709,829.8</b> | <b>755,122.2</b> |

Al respecto de la estructura de ingresos y gastos, llama la atención un reportaje de Antonio Barrios de *Prensa Libre*, del 15 de septiembre, que entrevista a diferentes líderes de opinión, bajo el título “Un objetivo en común, el bien de Guatemala”. A este respecto, el actual presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), Herman Girón, apunta que en los próximos cinco años la fuerza laboral guatemalteca será nutrida por el ingreso de cerca de 1.5 millones de jóvenes, siendo a este respecto vitales los ministerios de Educación y Trabajo, así como el descentralizado Instituto Técnico de capacitación y Productividad (Intecap). El dirigente apuesta por la formación vocacional, tema que está muy relacionado con el quehacer de las universidades y la educación media.

Por su parte, el dirigente de los 48 cantones, Geovany Rosales, apunta a cambios urgentes de peso en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el fortalecimiento de la economía local. Subraya que el presupuesto anual debe incluir el apoyo a los agricultores, al comercio informal, promover el emprendimiento en los jóvenes y señoritas, ante la falta de oportunidades de empleo.

Además, asevera Rosales, el sistema de salud deja mucho que desear. Se deben generar cambios, pues hay falta de medicamentos y de personal y mala atención a la gente indígena. En suma, los ministerios tienen mucho que hacer.

El Ministerio de Salud debe enfocarse en la atención primaria y ejercer la rectoría a nivel nacional asevera la experta en temas sociales Irma Alicia Velásquez Nimatuj. Adicionalmente, muestra que el fracaso del sistema educativo se evidencia por la migración y la falta de cobertura en educación primaria completa y media. Se trata así de construir un Estado plurinacional dice la experta.

## La pandemia se va desvaneciendo

En cuanto a la temática de la salud, sobre la pandemia de covid-19 observamos que las medidas adoptadas por el Ejecutivo para su contención, así como para la vacunación en contra de la enfermedad fueron poco a poco dejando de ser prioridad.

El 11 de mayo, a pesar de que el país mantenía uno de los porcentajes más bajos de vacunación contra la enfermedad (30 de cada 100 personas para ese mes), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mspas) derogó el Acuerdo Gubernativo 150-2020, del 29 de septiembre de 2020, que se refiere a las disposiciones reglamentarias y reformas para garantizar la salud pública debido a la pandemia covid-19. Con ello se terminó la obligatoriedad del uso de mascarillas en espacios abiertos y cerrados, se anuló la publicación del tablero de alerta sanitario y se flexibilizaron los horarios de actividades tanto en el sector público como en el privado; aunque, el 12 de mayo se publicó un nuevo acuerdo ministerial, el 158-2022, en el que se establecieron parámetros para determinar el riesgo, y ciertas disposiciones sanitarias, así como el uso de la mascarilla en espacios cerrados y abiertos en territorios con alerta roja, mientras que en territorios con alerta naranja y amarilla se recomendaba usarse únicamente en espacios cerrados.

Todo ello, mientras los niveles de vacunación anticovid para los niños era sumamente inferior a los de otros países de la región, pues este debió estar para mayo en 33 %, mientras que era de 25 % (Ola, 2022).

Asimismo, se percibían entre mayo y junio que podrían aparecer nuevas variantes del covid-19, sin embargo, no se habló más del tema, ni de los posibles escenarios para tener en cuenta en caso hubiera algún repunte de la epidemia. Más bien, la información sobre los números de contagios y



de fallecidos poco a poco ha desaparecido y hasta hoy existe opacidad al respecto de los fondos utilizados durante la pandemia, tanto sobre los millones invertidos en la compra de las vacunas Sputnik y que nunca fueron entregadas, así como los miles de millones perdidos en vacunas que se vencieron y que representan una pérdida aproximada de Q437 millones (Ríos, 2022). Asimismo, los contratos por medio de los cuales se compraron siguen siendo confidenciales.

Por otra parte, hay una constante insistencia de algunos diputados de empujar una iniciativa de ley que obstaculice la fiscalización de los fondos asignados para el combate del virus SARS-CoV-2. Tal iniciativa, busca impedir la fiscalización de más de Q5 mil millones asignados para el combate del coronavirus. El proyecto ya ha pasado la primera lectura, bajo el liderazgo de la propia presidenta del Congreso Shirley Rivera. (Kestler, 2022).

Se trata principalmente de los fondos trasladados al Crédito Hipotecario Nacional (CHN) para: protección de capitales, protección del ahorro, el crédito para capital de trabajo y el de la micro, pequeña y mediana empresa.

En cuanto a este último programa, el mismo estuvo rotando, sin utilizarse un solo centavo dentro del fideicomiso de apoyo a la micro y pequeña empresa situado al interior del Ministerio de Economía, y luego trasladado al Banco de Desarrollo Rural (Banrural), para terminar en el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), permaneciendo en secreto amparados en la Ley de Bancos y Grupos Financieros y las diferentes leyes y reglamentos de supervisión financiera, que hacen de este quehacer un recinto sacrosanto en donde resulta muy difícil la auditoría social.



En el segundo semestre de 2022 la reactivación ha sido oficialmente declarada, sin mayores programas de prevención ni continuación de la vacunación, siendo Guatemala uno de los países de América Latina con menor tasa de vacunación.

Foto tomada del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Guatemala 2002-2019 (PNUD).

## Desastres naturales: un país sin prevención

La irrupción de la temporada lluviosa en el mes de junio, con precipitaciones excesivas, arriba de lo observado en años previos, provocó en buena parte del territorio nacional situaciones críticas, en algunos casos con características de desastre, que llevaron al organismo Ejecutivo a decretar el estado de Calamidad Pública en ocho departamentos: Chiquimula, Zacapa, Jutiapa, Jalapa, Santa Rosa, El Progreso, Guatemala y Sacatepéquez, pero que el Legislativo amplió a todo el territorio nacional.

Esta fue una muestra de la alta exposición en la que se encuentra Guatemala a los efectos de la variabilidad y el cambio climático global, esta vez ante el Fenómeno de La Niña,<sup>3</sup> pero sobre todo muestra cómo han aumentado sus riesgos y vulnerabilidades a causa de la combinación de factores históricos, económicos, sociales, políticos y ambientales. Lejos de estar frente a una situación atribuible a fenómenos naturales (cuya existencia es del todo evidente), el país se enfrenta a la realidad de su falta de preparación para ser viable económica, social y ambientalmente bajo las condiciones de su ubicación geográfica y las características de su fisiografía.

## Perspectivas del país frente a la temporada de lluvias

En su informe Perspectiva Climática Mensual, correspondiente a junio de 2022, el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh) se había adelantado a advertir que “respecto al acumulado de lluvia mensual, considerando las condiciones de La Niña en el Pacífico Ecuatorial y que el océano Atlántico permanece con calentamiento, se esperan excedencias de precipitación especialmente en las regiones de Boca costa, Occidente, Altiplano Central y Pacífico”.<sup>4</sup>

Si para junio las condiciones pronosticadas ya eran de excedencia de lluvias, para el mes de septiembre la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) anunció en su boletín mensual que: “Este mes está caracterizado por lluvias locales, el paso constante de ondas del este, el acercamiento en latitud y activación de la Zona de Convergencia Intertropical...[lo cual] favorecen el desarrollo de abundante nubosidad, lloviznas y/o lluvias intermitentes (temporales) y es por ello que, durante este mes, por lo general, ocurre el segundo máximo pluviométrico en la distribución anual de la lluvia.” Además, señala la persistencia del fenómeno de La Niña como condicionante para la cantidad de lluvia esperada.

Asimismo, la Conred en su informe de temporada de lluvias 2022 muestra la cantidad de daños ocasionados al 29 de septiembre, tal como se presenta en la figura 2, en la cual se especifica

---

<sup>3</sup> “La Niña es un fenómeno climático que forma parte del ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS, El Niño-Southern Oscillation, ENSO por sus siglas en inglés). Aparece cuando los vientos alisios del este intensifican la corriente de agua más fría de las profundidades del Océano Pacífico tropical oriental.

Esto provoca un enfriamiento masivo de la superficie del Océano Pacífico oriental y central cerca del Ecuador. Esto puede durar de 9 meses a 3 años, y se hace más fuerte mientras menor es su duración”. National Geographic en español.

<https://www.ngenespanol.com/el-mundo/que-es-la-nina-y-cuales-son-las-causas-de-este-fenomeno-climatico/amp/>

<sup>4</sup> Insivumeh (2022) Perspectiva Climática Mensual, junio 2022. [https://insivumeh.gob.gt/wp-content/uploads/2022/06/perspectivaClimatica\\_jun2022\\_insivumeh.pdf](https://insivumeh.gob.gt/wp-content/uploads/2022/06/perspectivaClimatica_jun2022_insivumeh.pdf)

que, además de los daños materiales, al momento han fallecido 45 personas y 8 han desaparecido. Es decir, la muestra de la vulnerabilidad del país frente al fenómeno lluvioso es crítica.

Figura 4

Informe general de temporada de lluvias 2022  
(al 28 de septiembre)



Nota: La figura expone la amplia vulnerabilidad de Guatemala frente a los fenómenos naturales, específicamente durante la temporada de lluvias. Fuente: <https://conred.gob.gt/page/309/>

Una comparación de lo sucedido entre junio y septiembre muestra los estragos que esta temporada de lluvias ha provocado. Para el 24 de junio la Conred había estimado 1,543,913 personas afectadas, mientras que para el 29 de septiembre la cifra había ascendido a 4, 115, 420 y la cifra de fallecidos subió de 23 a 45. La cifra de personas damnificadas subió 2,750 a 9,360 y las evacuadas de 6, 287 a 18, 438. Además, mientras que en junio la cifra de albergados era de 744 para el mes de septiembre esta subió a 3,006. Estas cifras muestran que mientras la temporada de lluvias

transcurre y la intensidad de las precipitaciones también, la cantidad de personas que se ponen en riesgo aumente significativamente.

A pesar de los profundos daños a personas que causan las temporadas de lluvias en el país, lo que más se publicita en los medios de comunicación son los daños a la infraestructura pública. En ese sentido, las cifras presentadas hasta el 29 de septiembre por la Conred en comparación con el mes de junio son las que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2

*Afectaciones y daños a viviendas e infraestructura pública causados durante la temporada de lluvias a nivel nacional (abril hasta el 29 de septiembre de 2022)*

| <b>Viviendas, escuelas, edificios</b> | <b>Al 20 de junio</b> | <b>al 29 de septiembre</b> | <b>Carreteras y puentes</b>  | <b>Al 20 de junio</b> | <b>al 29 de septiembre</b> |
|---------------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| Viviendas en riesgo                   | 753                   | 2,593                      | Carreteras afectadas         | 185                   | 642                        |
| Viviendas con daño leve               | 563                   | 1,385                      | Carreteras destruidas        | 4                     | 12                         |
| Viviendas con daño moderado           | 2,286                 | 7,467                      | Puentes afectados            | 19                    | 99                         |
| Viviendas con daño severo             | 210                   | 508                        | Puentes destruidos           | 9                     | 33                         |
| Edificios afectados                   | 4                     | 41                         | Puentes de hamaca afectados  | 1                     | 7                          |
| Escuelas afectadas                    | 129                   | 187                        | Puentes de hamaca destruidos | 10                    | 16                         |

Nota: Véase cómo los efectos de la temporada de lluvias han ido aumentando entre junio y septiembre. Fuente: elaboración propia a partir de Conred, Informe general temporada de lluvias 2022, 24 de junio de 2022 y 29 de septiembre de 2022

Aunque esta cuantificación de afectaciones y daños permite hacerse una idea de la magnitud de los desafíos que plantea una temporada de lluvias que comenzó a causar estragos desde su inicio; tales como los del hundimiento en el kilómetro 15.5 de la carretera CA-9 Sur, el deslizamiento en el kilómetro 24.5 en la carretera Interamericana; o los colapsos estructurales de puentes en El Progreso, Jutiapa, Jalapa y Chiquimula y más recientemente el socavón en Villa Nueva y los derrumbes constantes en la carretera a occidente a la altura de San Lucas Sacatepéquez y en el libramiento de Chimaltenango, que son los casos más paradigmáticos y que tienen implicaciones, no solamente locales sino impactan a nivel departamental, regional y nacional.

Estas son algunas de las evidencias del alto grado de peligro en que se encuentra el país y que refuerzan el hecho de que Guatemala es considerado un país con alto riesgo climático y de desastres en general por sus características, las amenazas naturales que enfrenta y las condiciones socioeconómicas que lo hacen más vulnerable. Sin embargo, también es un hecho que existe responsabilidad humana y especialmente de las autoridades nacionales al no tomar medidas de prevención contra los desastres, pues muchos de estos, como los hidrometeorológicos, son recurrentes y parcialmente predecibles por lo que las medidas de prevención ayudan a reducir sus impactos; por consiguiente, la calidad y la magnitud de sus efectos dependen de cuánto estén preparadas las sociedades para afrontarlos.

De acuerdo con la Conred (2012)

“

El incremento de la pobreza urbana y rural, el deterioro de los recursos naturales, una desordenada urbanización en todas las comunidades, falta de planificación de la utilización de los recursos naturales, son algunas de las características de la población guatemalteca, cuyos índices sociales y económicos han sufrido un continuo detrimento en las últimas décadas. Estas características han puesto al descubierto las vulnerabilidades del país frente a la exposición de los fenómenos o eventos de origen natural que se han hecho presentes en los últimos diez años.

”

En la situación crítica que nos ocupa, la amenaza principal actualmente es la hidrometeorológica, que actúa sobre las múltiples vulnerabilidades acumuladas en el país, pues, según el Insivumeh, la actual temporada lluviosa es similar a la observada en 2011, 2012 y 2017. Pero no cabe ignorar que la ubicación geográfica de Guatemala, entre los océanos Atlántico y Pacífico, y las condiciones causadas por el cambio climático de alcance

global, convierten al país en un territorio cada vez más afectado por la recurrencia de eventos hidrometeorológicos.

Por otro lado, se debe prestar atención a la peligrosa importancia de la recurrencia de esos eventos en lugares o regiones donde, dadas las condiciones socioambientales y socioeconómicas precarias, aumentan las vulnerabilidades, que muchas veces se convierten en desastres.

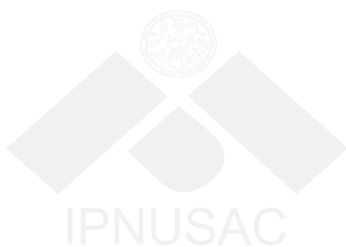
## La suma y sigue de los desastres en la temporada lluviosa

Según puede colegirse de los datos citados hasta aquí, el país está inmerso en un círculo descendente en el cual se combinan la frecuencia de los ciclones tropicales con una degradación acumulativa del ambiente y los recursos naturales, así como la destrucción o deterioro de los bienes materiales construidos por el trabajo humano, en un entorno socioeconómico cada vez más crítico. Tómese nota de que entre el paso de Eta-Iota (noviembre de 2020) y los estragos causados por la actual temporada lluviosa (hasta octubre de 2022) apenas median 22 meses, sin que haya pasado lo peor de la temporada ciclónica. Según un reporte del diario digital *República*, “este año se prevé que 18 huracanes afecten las costas del Pacífico y el Atlántico” (González, 2022) la cual concluirá en el mes de noviembre, en tanto que el Centro de Predicción Climática de la estadounidense Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (Noaa, por sus siglas en inglés) pronostica “una actividad de huracanes por encima del promedio este año, lo que la convertiría en la séptima temporada consecutiva de huracanes por encima del promedio”.

Por otra parte, dada la poca capacidad de respuesta del Estado para apoyar a las personas damnificadas y reparar los daños en la infraestructura que

causan las lluvias, así como la no prevención para hacer frente a estos eventos que son recurrentes cada año, la percepción pública es que hay un abandono notorio y disminución de la calidad de la obra pública. La falta de mantenimiento de la infraestructura vial, el otorgamiento de concesiones millonarias a empresas constructoras de dudosa solvencia técnica y el descuido de las responsabilidades de los gobiernos municipales y del gobierno central en ese ámbito, son percibidas por gran parte de la sociedad como una de las peores expresiones de la corrupción y la inacción a la reforma del Estado, asociadas con los mal llamados “desastres naturales”.

Asimismo, dichos desastres provocan anualmente cuantiosas pérdidas económicas tanto por los grandes inconvenientes para la movilización de las personas a sus centros de trabajo, como por las pérdidas que sufre la industria y el comercio al tener que utilizar vías alternas para el traslado de sus productos, así como la mayor cantidad de tiempo que invierten para dichos traslados, subiendo así sus costos de producción. Además, causa desabastecimiento, costos adicionales, pérdidas en productos perecederos que deben llegar a su destino en tiempos limitados, entre otros aspectos.



## La respuesta del Estado

Los ODS para Guatemala contemplan cubrir todos los municipios con un Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, sin embargo, en los últimos eventos de la naturaleza se visualizan riesgos sociales inmensos, ante la carencia de planificación en Guatemala.

Foto tomada del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002-2019 (PNUD).



Sumado a lo anterior, la respuesta del Estado, además de la ya mencionada decisión de declarar estado de excepción en junio, y hacer una transferencia presupuestaria por Q1,000 millones para crear un fondo emergente solicitado por la Asociación Nacional de Municipalidades (Anam), sobre cuya ejecución se conoce muy poco, pero sí que se tomaron “Q600 millones del fondo para la compra de vacunas anticovid -de Q1 mil millones- y Q400 millones del plan de emergencia para la infraestructura vial, un fondo de más de Q3.1 mil millones que se otorgó al Ministerio de Comunicaciones para reparación de carreteras”, agrega la información del matutino (Cuevas, 2022), así como que hubo críticas en su momento por tales traslados de fondos, solamente dejó la percepción de que el estado de Calamidad Pública únicamente abrió aún más la llave del gasto sin control en el Estado.

En el mes de septiembre nuevamente la temporada de lluvia volvió a poner en evidencia las falencias del Estado para hacer frente a los estragos que

están haciendo en el país, siendo el caso más sonado el del nuevo socavón en Villa Nueva y que ocasionó la muerte de dos personas tras la caída del vehículo en que se conducían dentro del agujero de más de 20 metros de profundidad que se abrió. Sin embargo, en esta ocasión no hubo mayores acciones gubernamentales por la obtención de más fondos para cubrir los daños, sino más bien se quedó en una conferencia de prensa en la que participó el presidente Alejandro Gammatei en la que no dijo mayor cosa, más que asegurar que hacían todo lo posible por encontrar los cadáveres de las personas que cayeron al hoyo. Llegados hasta aquí, vemos que el futuro que nos depara la actual situación, tanto mundial como internacional, es poco alentadora, sin embargo, nos es posible tratar de ver hacia donde vamos mediante poner en el tablero los acontecimientos que hemos venido analizando y estimar lo que estos nos muestran.

## La bola de cristal: cierre 2022 y lo que nos depara el 2023

### La convulsa actualidad internacional

Como bien lo decía un malogrado poeta guatemalteco el mundo es una hoguera y cada hombre es una llamarada. El escenario de guerra es uno de los más preocupantes cuando se habla de las grandes ligas de las potencias geopolíticas: Estados Unidos, la Comunidad Europea y la alianza sino-rusa de hoy en día.

A finales de septiembre Putin anunció una nueva fase en su aventura a Ucrania, con un llamamiento a 300,000 reservistas, lo que ha ocasionado una fuga de jóvenes rusos hacia los diversos lares fronterizos.

El discurso del jerarca ruso es cada vez más irascible en contra de los Estados Unidos, la Comunidad Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan). Y mientras tanto, el Kremlin también ha empujado la celebración de referéndums en los territorios ocupados y ha efectuado veladas amenazas de utilizar arsenal nuclear, lo que ha provocado diversas reacciones de la prensa mundial y occidental, y de sus establishments políticos.

De acuerdo con el artículo de Isaac Chotiner de *The New Yorker* (septiembre 23, 2022) de una entrevista con Sam Greene, profesor de política rusa del King's College de Londres y director de resiliencia democrática del Centro para el Análisis de la Política Europea (Center for European Policy Analysis), la señal que Putin envía a occidente debe ser adecuadamente evaluada, en virtud de que el llamado a reservistas, según el experto no provocará mayores cambios en la escalada guerrera ruso-ucraniana.

Lo cierto es que también una de las amenazas de Putin se cierne adentro de esa vasta nación: en Europa se observa en estos momentos una mezcla de nacionalismo-populismo, movido por fuerzas

de extrema derecha, y las victorias electorales observadas en septiembre en Suecia e Italia, así parecen estarlo demostrando.

A pesar de que existe en la actualidad fuerte respaldo popular interno a las acciones del jerarca ruso, el experto visualiza una posible pérdida de cohesión de tales soportes, si la escalada de costos de la guerra comienza a pegar en un alto deterioro del bienestar material de la población. En tal sentido, la economía en estos momentos es lo que cuenta. Por el momento las protestas internas vienen *in crescendo*.

Hasta el momento -en referencia a la población rusa- la guerra ha recaído en los menos favorecidos, tal y como es en cualquier guerra de su tipo. Se trata de la gente que sirve de carne de cañón en cualquier escalada guerrera: la que está vinculada por diversos motivos, incluso su propia supervivencia con los presupuestos de los ejércitos.

Lo cierto es que la gente en la Rusia actual está perdiendo el entusiasmo por el liderazgo de Putin, y entonces pareciera ser que la prospectiva será la de un resentimiento al ego de este nuevo tipo de dictaduras, tan particulares en la Europa del Este, movidas por democracias de fachada, fuertemente atadas al aparato militar y policíaco, con clara herencia del pasado y sus nomenclaturas.

Se escriben estas líneas en pleno presente y prognosis post pandémica, en virtud de que los organismos internacionales de la salud ya vienen planteando las voces y señales de victoria sobre una de las pandemias más terribles que ha impregnado a la humanidad entera de síndromes mayores, incluyendo el declive de la salud mental,

y de lecciones para el refuerzo de los sistemas sanitarios y de protección social, vistos estos últimos en la iniciativa de ley aprobada en agosto por el senado estadounidense para combatir otro mal: la inflación, pero que conlleva medidas como el replanteamiento de los sistemas energéticos y las de hacer frente a otra gran amenaza: la del cambio climático y del Antropoceno.

La perspectiva guerrera en Europa depende mucho de Putin y el sistema político interno: hay gente pasiva en expectativa de lo que acontece y otro grueso sector nacionalista que exige una lucha mayor. Si el jerarca empuja hacia mayor brutalidad, ello puede generar que la pasividad se impaciente, especialmente en el sector de familias y hombres jóvenes, forzados hoy a alistarse al ejército. Ese desenlace no está claro aún.

Gradualmente, la economía rusa comienza a tornarse en obsoleta nuevamente, derivado del quiebre del mercado exterior y principalmente de las relaciones con Alemania que abastece de tecnología importante en el nuevo proceso de industrialización mundial.

Lo que resulta de todo ello es un agudo quiebre en el proceso de globalización, y una vuelta al proteccionismo de mercados. Estados Unidos, por ejemplo, está muy claro en que el denominado Nearshoring o producción cercana a sus fronteras, resulta ser la nueva estrategia que combina, no sólo un cambio de timón del mundo corporativo, sino un asunto de seguridad nacional, cortando así principalmente la dependencia de China Continental.

Lo anterior también ha venido acentuando el respaldo de la política exterior estadounidense a países industrializados del sudeste asiático, como lo son Taiwán y Corea del Sur.

Mientras todo ello sucede, en el espectro de la política macroeconómica mundial, sabemos que a raíz de la pandemia y del conflicto bélico

señalado, la inflación resulta ser un problema crucial por resolver, lo cual tiene claros tintes políticos. La oposición conservadora, estilo el partido republicano estadounidense y otras alas conservadoras europeas vienen pregonando que el gasto excesivo durante la pandemia es el responsable de la inflación actual. Ello ha exacerbado los mercados y ha surgido un punto de quiebre hacia el alza de los gastos financieros de las empresas y las personas, derivado de los esfuerzos de los bancos centrales por contraer la demanda agregada de la economía.

En esta línea, por ejemplo, el Banco Central Europeo (BCE) resulta ser ortodoxo a estas formas de manejar la inflación, y Christine Lagarde en sus declaraciones permite prever que la coordinación macroeconómica global entre Europa y los Estados Unidos en estos aspectos de control de la inflación, y manejo de las políticas cambiarias se mantendrá hacia el cierre de 2022 y durante el año 2023.

Resulta claro entonces, que el 2023 será el año de transición hacia el arreglo de varias disrupciones: i) una pandemia; ii) una guerra de alto impacto geopolítico; iii) cadenas de abastecimiento rotas a nivel mundial.

Este último tema sí que tiene que ver con aspectos estructurales del mundo corporativo y en general del campo de la producción. Resolverlo implica toda una refundación de la economía globalizada que se basó en minimizar costos de producción por medio del traslado de tales procesos al sudeste asiático, contaminando los mares y congestionándolos, y, al final, mostrando que la estrategia tuvo un revés geopolítico al enriquecer al partido comunista chino y transformar todo un escenario en el que la China Continental no solo no ha perfeccionado su democracia -bajo la lupa occidental de democracia electoral- sino ha fortalecido a toda una nomenklatura de jefes, fuertemente conectados con el armamentismo y la amenaza nuclear.

Se ciernen entonces sobre el futuro cercano dos grandes amenazas: la del cambio climático, que ya es toda una realidad, y el armamentismo nuclear en un mundo en donde por un lado tenemos a Norteamérica y la Comunidad Europea y por otro la alianza sino-rusa, que ha viajado a contrapelo de las grandes rivalidades sino-soviéticas de la posguerra.

## El incierto panorama regional y guatemalteco: entre esperanzas y frustraciones

Escribir con diversos aires de utopía es una función del escritor y del periodista que se aventura en la prospectiva de estos trópicos. La bola de cristal en referencia con el futuro de movimientos y eventos sociales resulta ser un ejercicio complejo en virtud de que los cambios sociales no manifiestan una tendencia unilineal en ningún país; los mismos vienen de descontentos y reacciones diversas y de actitudes emotivas de la psicología social y de los colectivos.

Lo cierto es que, si bien es importante estudiar y medir las crisis de todo tipo, también el juicio de valor está impregnado en el periodismo y en las ciencias sociales y por ello es de notar las diferencias que existen ya sea entre el *New York Times* o *Le Monde*, versus *Fox News* o el conservador *ABC* en España, o bien *La Hora* y diversa prensa independiente como *Plaza Pública* versus *La República* en Guatemala.

En la bola de cristal bien vale la pena no solo acudir a eventos, tipo ensalada, sino a visiones y editoriales que nos hacen medir los grados de temperatura de la realidad de hoy. Además, evaluaciones de entes multilaterales como los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, de la cooperación hacia la sociedad civil, y de la propia comunidad financiera internacional, así como predicciones de doctos estadísticos, economistas, filósofos y demás.

El último trimestre de 2022 no empieza muy bien en Guatemala. El editorialista Oscar Clemente Marroquín califica el mes de la patria como trágico y patético (*La Hora*, 30 de septiembre). La combinación de las fuertes lluvias se asume hoy en día como una nueva normalidad nos dice el hábil y punzante analista. Luego subraya el abandono de la infraestructura, lo que en esta revista se ha venido estilizando como la carencia de bienes públicos de calidad. Además, se observa la rampante corrupción nos dice Marroquín.

A diferencia de los años de la Plaza en 2015, hoy se observa una indiferencia ciudadana, añade el editorialista, la cual alienta una voraz alianza de políticos y particulares. Marroquín advierte la presencia de peligros reales en áreas urbanas de concentrada población. Y las conclusiones apuntan a un tema martillado en esta revista de análisis de la realidad nacional: no hay políticas de desarrollo.

En contraposición a Marroquín, Carolina Castellanos, columnista de *La República GT* escribe el mismo día una columna titulada hartos de igualdad. Empieza diciendo que “estamos hartos del abuso de la igualdad para lograr los objetivos espurios de tantos grupos que lo único que quieren es beneficiarse, sea con privilegios, con dinero, con portadas en los medios de comunicación o con lo que sea.”

Luego la columnista se refiere a los indígenas y concluye diciendo que son el 40 % de la población, pero no le parece que siendo una minoría se merezcan privilegios, “según ellos que quieren salir de pobres a nuestras costillas.”

Y le molesta, además, que encima de todo hablan otros idiomas y se les dificulta la comunicación con el 60 % restante, y concluye con una afirmación poco clara con respecto a los indígenas: “así las cosas, debemos hacerlos más desiguales dándoles prebendas como exoneración de impuestos, tierras y semillas gratis, así como fertilizantes, abonos, costales y lo que sea”.

La columnista luego irrumpe en contra del movimiento social alrededor del mundo, y contra la cooperación internacional y luego afirma que los grandes terratenientes del país generan cientos de miles de empleos, lo que les permite tener una vida digna.

Lo cierto es que esta visión conservadora y una lectura de la columna de opinión escrita de una manera coloquial, anticipa una crispada discusión ideológica de la clase política criolla en contra de las fragmentadas protestas y demandas de la sociedad civil a la que se le asocia con la cooperación internacional y con las diversas propuestas sistematizadas para reducir la pobreza en el país.

Lo importante es intentar obtener una comprensión lo más objetiva posible de la realidad material de los y las guatemaltecas. El editorial de *Prensa Libre* del primero de octubre de 2022 se titula “Promesas falsas irrespetan a la niñez”. El mismo martilla con un dato revelador: Guatemala ocupa el sexto lugar en desnutrición crónica a nivel mundial y presenta la mayor prevalencia en América Latina. De acuerdo con información de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los niveles de desnutrición en niños menores de 5 años alcanzan el 48 %, provocado en gran parte por madres en estado de desnutrición y enfermas. Además, la desnutrición es la causa subyacente de hasta 45 % de las muertes de niños en nuestro país. Hasta agosto último habían muerto 26 niños por desnutrición aguda en Guatemala. Pese a ello el Ejecutivo ha recortado los programas destinados a atender directamente este flagelo, y los ha desviado a programas electoreros y populistas.

Todo ello viene al punto focal que ocupa los miramientos más relucientes de nuestra bola de cristal: el próximo evento electoral. En 2023 se estará hablando de las promesas infaltables, sin embargo, la crítica de los editoriales más serios apunta a lo superficial y dispendioso de las propuestas, que vienen precisamente de la

improvisación y falta de cultura política de los y las contendientes y sus séquitos y anillo de seguidores.

Será motivo de discusión, nos recuerda *Prensa Libre*: la situación social de la niñez, entre otros temas, la mejora de su educación, de su seguridad alimentaria y de la atención de salud preventiva, entre diversos mantras reciclados.

El problema central bien nos lo ilustra el editorial: la prevalencia de planes al más claro estilo de una poesía pública de buenas intenciones tal es el caso del plan gubernamental “de Innovación y Desarrollo”, muy publicitado en la campaña pasada, pero que de las palabras a las acciones concretas y sus resultados hay un abismo más grande que las cavernas de Villa Nueva.

Ello también se extiende a temas como: la mejora de la infraestructura educativa, el equipamiento tecnológico de escuelas y la exigencia de mejor calidad del desempeño docente. Si existiera un mínimo de contrición, nos dice el editorial, debiera pensarse en la conformación de una agenda de trabajo bien consensuada entre el Ejecutivo y el Legislativo para impulsar el desarrollo.

En su ponencia ante el tercer encuentro de debate para América Latina y el Caribe, Diálogo con actores económicos por un nuevo contrato social, organizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de España, llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, el pasado 15 de septiembre, el economista Juan Alberto Fuentes (RARN No.232; 108), contribuye a sistematizar cuatro reflexiones que bien delinear el futuro de la región y el de Guatemala en especial:

- i) la naturaleza del capitalismo jerárquico regional le imprime una asimetría, no democrática, a los pactos sociales vigentes;
- ii) la democracia, concebida como la capacidad de las mayorías de incidir de manera decisiva en

la toma de decisiones sobre políticas públicas, es más positiva, porque hay espacios de deliberación y de incidencia que se vienen conquistando;

iii) en las últimas décadas ha habido una diversificación de la base económica y social de América Latina que ha resultado en transformaciones cuyo impacto sobre la democracia es todavía incierto;

iv) la democracia económica en el capitalismo jerárquico de América Latina, se refleja en que la mayor parte de trabajadores urbanos y rurales tiene una muy limitada o nula capacidad de incidir en el nivel individual de sus ingresos y de sus condiciones laborales.

La pregunta que surge, partiendo de las posiciones editoriales constructivas citadas aquí y de la posibilidad de pactos sociales y agendas mejor consensuadas y prestas a ponerse en práctica, podría surgir de sectores emergentes vinculados a ramas no tradicionales de la producción y el trabajo: empresarios jóvenes, campesinos vinculados a cadenas productivas, intelectuales orgánicos renovados, tomando ventaja de las ventanas que se abren con base en conquistas democráticas.

Cuesta aún identificar para países como Guatemala o Nicaragua estas ventanas, aun cuando los recientes eventos ocurridos en Honduras, y con más distancia, en Colombia, Chile y Brasil, para no citar sino a los de data más reciente, así parecieran coadyuvar a construir de nuevo ciertas utopías esperanzadoras.

Fuentes Knight habla de la infantería que produce para el mercado interno, y los magos que exportan bienes no tradicionales, categorías estas que debieran ser más maduras, a la luz del análisis crítico, en virtud de que todavía deben identificarse si hay más casos exitosos de este tipo, y si en verdad los magos son realmente agentes de cambio como él los identifica. Todavía

hay muchas dudas en ese escenario, pero lo que sí es válido es presentar opciones y alternativas.

Lo cierto del caso es que el futuro apunta o bien a un declive y a la manifestación de los últimos estertores de un declive institucional y social entrópico y anómico, o bien a la posibilidad de nuevos contratos sociales y la imitación de procesos de búsqueda de consenso como los de los movimientos que se están suscitando por toda América Latina.

## Algunas reflexiones para la Universidad

Sobre la base de reflexiones sobre la universidad centroamericana, Ignacio Ellacuría nos dice que tres campos se abren ante nosotros: el primero es el de la investigación sobre la realidad nacional, en su momento presente, de cara a soluciones estructurales, a mediano y largo plazo. El segundo campo de trabajo es el de una constante superación de los profesionales que pasan por nuestras aulas. El tercer campo es el de la proyección social, trabajar por una universidad con su compromiso por la sociedad. (Ellacuría, 2019, pp. 201-202)

Necesitamos así entrar en los medios de comunicación de masas, para que la mayor parte de la población pueda aprovecharse de lo que se trabaja en el campus universitario, nos dice Ellacuría, y ello es parte de la misión de esta revista, empujando por razones utópicas, más que por ideologías de preservación del estado de cosas.

El gran maestro universitario arriba citado afirma que trabajando en esta triple dirección se vayan dirimiendo soluciones a la grave crisis social que atraviesan nuestros países. No es fácil porque los recursos no abundan y la tarea es enormemente compleja, pero el intento y el compromiso no deben faltar.

## Referencias

- Aljazeera (8 de septiembre de 2022) Russia-Ukraine war: List of key events, day 196. <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/7/russiaukraine-war-list-of-key-events-day-196>
- Barreno, R. (6 de septiembre de 2022). Crear superministerio de Ambiente solo creará mas desorden y manejos espureos. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/crear-superministerio-de-ambiente-solo-creara-mas-desorden-y-manejoes-espureos/>
- Barrios, A. (11 de septiembre de 2022). 7 veces plantean un objetivo común: el bien de Guatemala.
- Castellanos, C. (30 de septiembre de 2022) *República GT* Hartos de la igualdad. *república GT*. <https://republica.gt/columna-de-opinion/hartos-de-la-igualdad--20229301490>
- Chotiner, I. (23 de septiembre de 2022) What Putin's Mobilization Means for The War in Ukraine, *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/what-putins-mobilization-means-for-the-war-in-ukraine>
- CONRED (6 de septiembre de 2022) Perspectiva climática para el mes de septiembre. <https://conred.gob.gt/perspectiva-climatica-para-el-mes-de-septiembre/#:~:text=Con%20informaci%C3%B3n%20del%20departamento%20de,la%20Zona%20de%20Convergencia%20Intertropical>
- Cuevas, D. (23 de junio de 2022) Oficialismo consigue desviar fondos de vacunas y capitalizar Q1 mil millones para compras por excepción. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/oficialismo-consigue-desviar-fondos-de-vacunas-y-capitalizar-q1-mil-millones-para-compras-por-excepcion/>
- Ellacuría, I. (2019). Sobre la Universidad. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.
- Fuentes Knight, J. (30 de septiembre de 2022). Algunas reflexiones sobre democracia, desarrollo económico y pactos sociales en América Latina. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (232), 107-121.
- Gamarro, U. (8 de septiembre de 2022) Critican fallas en el proyecto de presupuesto para el 2023. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/fuertes-criticas-al-proyecto-de-presupuesto-estatal-2023-se-resumen-en-que-contiene-las-deficiencias-de-siempre/>
- Gamarro, U. (5 de agosto de 2022). Los precios de los combustibles vuelven a la normalidad a partir de hoy, pues ya no están subsidiados. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/los-precios-de-los-combustibles-vuelven-a-la-normalidad-a-partir-de-hoy-pues-ya-no-estan-subsidiados/>
- Gamarro, U. (8 de agosto de 2022) La inflación llegó a 8.36% en julio, la más alta en 14 años. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/la-inflacion-llego-a-8-36-en-julio-la-mas-alta-en-14-anos/>
- González, L. (6 de junio de 2022) Temporada de huracanes 2022: ¿Cuántos y cómo afectarán el Atlántico y el Pacífico? *República*. <https://republica.gt/guatemala/temporada-de-huracanes-2022-cuantos-y-como-afectaran-el-atlantico-y-el-pacifico--20226611440>
- Instituto Nacional de Estadística (2022) Índice de precios al consumidor, Base diciembre 2010, Guatemala agosto de 2022.
- Kestler, C. (26 de agosto de 2022). Quieren legalizar la opacidad. *Prensa Libre*, p.5. Marroquín, O. (30 de septiembre de 2022) Trágico y patético mes de la patria. *La Hora*. <https://lahora.gt/opinion/oscar-clemente/2022/09/30/tragico-y-patetico-mes-de-la-patria/>
- Morales, S. (3 de septiembre de 2022). ¿Anuncios políticos obligatorios en radio y TV en horario estelar? Esto buscan partidos con reformas a ley. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/anuncios-politicos-obligatorios-en-radio-y-tv-en-horario-estelar-esto-buscan-los-partidos-con-reformas-a-ley/>
- Ola, A. (9 de mayo de 2022). El covid persistente o long covid en niños preocupa a la comunidad médica. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/el-covid-persistente-o-long-covid-en-ninos-preocupa-a-la-comunidad-medica/>
- Ortiz, A. (9 de septiembre, 2022) Bajas notas en derechos de propiedad. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/guatemala-se-ubica-entre-los-paises-peor-calificados-en-cuanto-a-proteccion-de-derechos-de-propiedad/>
- Prensa Libre* (1 de octubre de 2022. Promesas falsas irrespetan a la niñez, editorial. <https://www.prensalibre.com/opinion/editorial/promesas-falsas-irrespetan-a-laninez/>
- Ríos, R. (3 de mayo de 2022). Vacunas vencidas representan pérdida de Q437 millones, *el Periódico*. <https://elperiodico.com.gt/sociedad/2022/05/03/vacunas-vencidas-representan-perdida-de-q437-millones/>

# El desarrollo humano y nuestro fracaso teórico

Marco Vinicio Mejía Dávila

## Resumen

Los informes de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), no han sido referentes para promover el diálogo intercultural desde la academia guatemalteca. No se han incorporado los tópicos socioculturales en el análisis de estos informes. Hay marasmo conceptual e insuficiencia metodológica al permitir el predominio del pensamiento racionalista, antropocéntrico y occidental. Al complementar el bien común con el buen vivir proveniente de la cosmogonía indígena, se ampliaría la comprensión de la diversidad de concepciones de vida, aspiraciones y los sentimientos de pertenencia o de identidad que existen en los pueblos que conforman Guatemala.

## Palabras Clave

Neutralidad de paradigmas, paradigma del desarrollo humano, teorías del desarrollo, alternativas al desarrollo, paradigma del «buen vivir».

## Abstract

The human development reports of the United Nations Development Program (UNDP) have not been references to promote intercultural dialogue from the Guatemalan academy. Socio-cultural topics have not been incorporated into the analysis of these reports. There is conceptual morass and methodological insufficiency in allowing the predominance of rationalist, anthropocentric and Western thought. By complementing the common good with the good living coming from the indigenous cosmogony, the understanding of the diversity of conceptions of life, aspirations and feelings of belonging or identity that exist in the peoples that make up Guatemala would be broadened.

## Keyword

Neutrality of paradigms, paradigm of human development, theories of development, alternatives to development, paradigm of «good living».

# La presunta universalidad del desarrollo humano

**Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial se dio el proceso de independización de numerosas colonias europeas. Ese proceso de descolonización era intenso durante las décadas de los 50 y 60, hasta mediados de los 70 (Todaro, 1988, pp. 35-46). La creación de nuevos estados estuvo marcada por dificultades imprevistas.**

A mediados de la década de los sesenta, la Organización de Naciones Unidas estableció el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) con el fin de proponer soluciones de los problemas que tenían similitudes en muchas de las antiguas colonias. Desde entonces, este programa promueve la reflexión teórica sobre las políticas de desarrollo, además de asesorar y coordinar las iniciativas para generar desarrollo.

En 1990 el Pnud adquirió una mayor influencia en los debates sobre desarrollo. Este organismo internacional promueve el desarrollo humano como una nueva forma de conceptualizar el desarrollo. Debido al énfasis en el crecimiento económico de los enfoques que prevalecían sobre el desarrollo, el Pnud promovió voltear la vista hacia las personas. La discusión había que centrarla en la gente y no en el crecimiento económico. Las personas debían ser el objetivo del desarrollo (Amartya Sen citado por Telleria, 2016, p. 10).

El Pnud diseñó los Informes del Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Humano como instrumentos para promocionar una forma distinta de comprender el desarrollo. (Mahbub Ul Haq citado por Telleria, 2016, p. 10). Los primeros

son publicados periódicamente. Estos estudios ofrecen lecturas de la realidad internacional en términos de desarrollo y formulan medidas adecuadas para propiciar el desarrollo humano. Además de dar a la estampa informes de carácter mundial, el Pnud divulga informes regionales o nacionales.

Desde hace más de dos décadas el Pnud ha promovido la elaboración de análisis regulares sobre los retos constitutivos del desarrollo humano en Guatemala. El propósito del organismo internacional es animar la discusión plural e informada para la identificación de políticas públicas. Estos estudios se caracterizan por encauzar el examen de la situación del país desde un enfoque «de lo que las personas son capaces de hacer en Guatemala», a partir de lo que el Pnud denomina el «paradigma del desarrollo humano» (2022, p. 20). Este enfoque es acerca de las posibilidades reales de las personas para ser agentes activos de su propio desarrollo.

Si bien este paradigma se apartó del economicismo, no logró tomar distancia de la hegemonía de las propuestas iniciadas a fines de la década de los 40. En 2013 la ONU, con un papel destacado del PNUD, principió a diseñar la Agenda del Desarrollo Post-2015 (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo [ONU], 2013; ONU, 2014; ONU, 2015<sub>b</sub>). El resultado fue la aprobación, en septiembre de 2015, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015<sub>a</sub>). En 2022 se cumplen 73 años de que las agendas de desarrollo continúan sin alcanzar sus fines y objetivos, por lo que se ha fallado teóricamente.

El presidente estadounidense H. Truman inició la denominada «era del desarrollo» (Escobar, 2012, p. 3). En 1949, en su discurso inaugural como Presidente de los Estados Unidos, Truman defendió ante el Congreso su *Programa de los*

cuatro puntos. En este definió a los países más pobres como las «áreas subdesarrolladas» del mundo. En el cuarto punto de su programa, dedicado a la cooperación internacional, Truman sostuvo enfáticamente:

“

Debemos embarcarnos en un nuevo programa que haga disponibles nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial para la mejora y crecimiento de las áreas **subdesarrolladas**. Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones que se acercan a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad tiene los conocimientos y habilidades para aliviar el sufrimiento de esas personas [...] Nuestro propósito tendría que ser el de ayudar a los pueblos libres del mundo para que, a través de sus propios esfuerzos, produzcan más alimentos, más vestido, más materiales para sus casas y más potencia mecánica para aligerar sus cargas. Tiene que ser un esfuerzo mundial para lograr la paz, la plenitud y la libertad. (Citado en Tezanos Vázquez, 2013, pp. 14-15)

”

Ese enfoque inicial de los estudios de desarrollo se corresponde con una de las tesis de Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Para el filósofo alemán, el mundo nuevo, o sea, el continente americano, es más joven y menos maduro que el mundo antiguo constituido por África, Asia y Europa. Hegel no afirma que el continente americano surgió cronológica y geológicamente más tarde que el mundo antiguo. Es más joven y menos maduro en relación con las condiciones de posibilidad que ofrece para el desarrollo del espíritu humano, que es el proceso de concientización por parte del espíritu de su propia esencia. Esta es la libertad entendida como autodeterminación (Ferreiro, 2019, pp. 187-188).

Para Hegel la inmadurez del continente americano deriva de su división en dos grandes masas continentales, América del

Norte y América del Sur, unidas entre sí por un istmo, Centroamérica. (Ferreiro, 2019, p. 189). La historia universal principió en Asia y, en Europa, es su «consumación» [*Vollendung*] y su «final» (*Ende*). Mientras el cristianismo constituye el último período de la historia de Europa, la América precolombina al igual que el África negra, están fuera de la historia universal. Según Hegel, después del descubrimiento de América por los europeos, lo que sucede y ha sucedido desde entonces en el continente americano proviene en realidad de Europa. La América indígena no tiene historia propia. Su historia comenzó cuando entró en contacto con Europa (Ferreiro, 2019, p. 192).

Después de la llegada de los europeos, Hegel contrapone la historia de América del Sur a la de América del Norte. Para el filósofo, Sudamérica no es una región geográfica. Se refiere a

Latinoamérica, conformada por Sudamérica, Centroamérica y México. Respecto a América del Norte, se refiere principalmente a los actuales Estados Unidos, a los que denomina «los estados libres norteamericanos» (*nordamerikanische Freistaate*) (Ferreiro, 2019, p. 193).

Esta división permeó en el planteamiento del presidente Harry S. Truman cuando inició «la era del desarrollo». Los estudios posteriores sobre el desarrollo son la intertextualidad de la filosofía eurocéntrica y antropocéntrica. Esta formula paradigmas universalistas. Hay que tener presente, como sostiene Spaemann, que «la herencia europea no puede separarse de la dinámica universalista que la caracteriza». Tampoco debe soslayarse que «a causa de este

universalismo es tan ambivalente y peligrosa la forma europea de pensar» (1990, p. 119).

El espíritu eurocéntrico surge y permanece en el concepto de «problematicidad». Este se entiende como la necesidad interior y exigencia de comprensión que lo impulsa constantemente a buscar el desarrollo humano universal, por medio de la ciencia, el derecho, la filosofía o la moral y últimamente con el desarrollo humano. La constante inquietud europea es aunar la «unidad en la diversidad» como sucede en la Nación de Naciones que es Guatemala, sociológicamente caracterizada por ser pluricultural, multilingüe y pluriétnica. La diversidad cultural de 24 pueblos no ha logrado articularse en la nación política que es el Estado.



Guatemala, sociológicamente, es caracterizada por ser pluricultural, multilingüe y pluriétnica. La diversidad cultural de los 24 pueblos no ha logrado articularse en la nación política que es el Estado. Foto tomada del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002-2019 (PNUD).

El contrato social conocido como Constitución Política de la República no responde a la complejidad del Estado-nación para mantener, preservar y promover principios universales básicos como los derechos humanos, así como el respeto por las libertades individuales y colectivas propias del pluralismo jurídico. La idea de Europa que Hegel conduce a superar (*Aufheben*) parte de las reflexiones de sus predecesores. La

Ilustración francesa tardía había incorporado en sus esquemas la vocación europeísta. Entre ellas están la de Rousseau que apunta hacia la dependencia mutua de las naciones soberanas o la de Montesquieu que señala la interdependencia de los Estados con base en un nexo indisoluble y vivo entre los pueblos de Europa (a diferencia del resto de continentes).

# La presunta neutralidad del desarrollo humano

En sus informes mundiales el PNUD impulsa las propuestas centrales de su conceptualización del desarrollo, que se filtran al resto de informes regionales y nacionales. En estos informes, el Pnud también publica los índices de desarrollo humano. Al tratar la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* de superar el enfoque excesivamente economicista de otras formas de medir el desarrollo, el PNUD inició por considerar «los tres elementos esenciales de la vida humana»: la salud, la educación y los recursos (PNUD, 1990, p. 36). Anualmente se divulga el listado de los países del mundo clasificados con base en su nivel de desarrollo humano.

La propuesta del PNUD se ha basado en el concepto de «libertad». Se fundamentó en la idea de la «ampliación de capacidades» del filósofo y economista bengalí Amartya Sen. Sobre este presupuesto, el Pnud planteó identificar el desarrollo con la ampliación de las oportunidades de las personas para decidir y actuar (Amartya Sen citado por Telleria, 2016, p. 11).

**El desarrollo no consiste en aumentar únicamente los niveles de riqueza, sino ampliar las libertades que las personas individuales podían realmente disfrutar.**

En otras palabras, de nada sirve acrecentar el enriquecimiento si esto no repercute en una mayor libertad de las personas para decidir su propio futuro. Al medir las categorías de salud, de educación y de renta per cápita, el PNUD sopesa que el IDH representa el grado de desarrollo de una población dada: una persona sana, educada y con recursos es más libre que una que no cuenta con esas características (Mahbub ul Haq citado por Telleria, 2016, p. 11).

Este número de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* se centra en los informes del PNUD. Hay tres razones para considerar si el paradigma de estos informes es adecuado para la realidad guatemalteca. La primera razón es en qué medida tanto el concepto de desarrollo humano, los informes del PNUD y en especial el IDH han influenciado en los debates sobre el desarrollo durante las últimas tres décadas. También qué tan alta ha sido la recepción del concepto de desarrollo humano entre quienes teorizan sobre el desarrollo. Asimismo, cuál ha sido su influjo entre quienes lo promueven desde instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales. A diferencia de las ediciones anteriores, el Informe sobre Desarrollo Humano 2020 no enfatiza que «el paradigma del desarrollo humano es más relevante que nunca» (Pnud, 2015, p. 24). Presenta un nuevo Índice de Desarrollo Humano que corresponde a las presiones planetarias, de carácter experimental. El organismo internacional confía «en abrir un nuevo debate sobre la trayectoria futura de cada país, una senda todavía inexplorada». Advierte: «El camino a seguir después de la COVID-19 será una aventura para toda una generación» (Pnud, 2020, iv).

La trigésima edición del Informe sobre Desarrollo Humano examina la próxima frontera del desarrollo humano. El confín estribará en fomentar el desarrollo excluyendo las presiones planetarias. Las opresiones que ejercemos sobre el planeta han crecido tanto que los científicos están estudiando si la Tierra ha ingresado en el Antropoceno, una época geológica totalmente nueva. Esta es «la era de los seres humanos». El Pnud sostiene que «somos las primeras personas que vivimos en una era definida por las elecciones humanas, en la que el riesgo dominante para nuestra supervivencia somos nosotros mismos» (2020, iii).

Otro aspecto por considerar es de carácter metodológico y práctico. Considerar si los informes mundiales del Pnud son materiales apropiados. Representan una manera de conceptualizar el mundo, lo humano y ahora lo socioambiental. Son discursos que solo pueden adoptar forma por medio de distintas prácticas, como las orientadas a la elaboración de los informes. De manera simultánea deben producir nuevas prácticas y también contribuir en las que ya están en realización como políticas, programas y proyectos de desarrollo. Tal parece que en 2020 se consolidaron estos discursos, ya que desde 1990 se han publicado 30 informes anuales. Las prácticas y las concepciones del mundo, lo humano y la naturaleza se reproducen por medio de la publicación de nuevos informes. Nos interesa saber si los planteamientos del Pnud mantienen su autoridad en la actualidad, por lo que procede considerar la universalidad del paradigma del desarrollo humano.

En el informe de 2015, el Pnud sostuvo que su tarea la hizo de manera «analítica y empírica» e «independiente». El organismo internacional se ha presentado como imparcial. Se ha asumido que, por medio de la cuantificación estadística incluida en el Índice de Desarrollo Humano, se reafirma la neutralidad de sus argumentos. El Pnud fundamenta la legitimidad de su existencia

y de su labor en la presunta consideración de las necesidades e intereses de todos los pueblos del mundo. Hasta ahora no se ha cuestionado la neutralidad de los informes mundiales.

Para el sociólogo José de Souza Silva no se puede sostener la neutralidad de los paradigmas. Debido a que estos ejercen influencia en determinadas maneras de ser, experimentar, reflexionar, crear y manifestar, un paradigma restringe un modo de vivir. Si los seres humanos se las ingenieron para crear la cultura con el fin de dar sentido a su existencia, un paradigma de desarrollo concebido por humanos también es conductor de signos, normas y ceremonias culturales. Por eso un paradigma como el desarrollo humano edifica un mundo con los significados del mundo de sus autores. Al adaptar un paradigma se admiten los significados que serán utilizados para constituir cada mundo y se imita el mundo de origen (2008, p. 25).

No hay «un mundo» sino tantos «mundos» cuantos sean los paradigmas formulados. El paradigma del desarrollo humano proviene del mundo desarrollado. Se aplica y debería debatirse en los distintos mundos de países pluriculturales como Guatemala. Pero para estar en capacidad de criticar el paradigma dominante de desarrollo humano para reemplazarlo por otro, se requiere que su construcción no se limite a la academia.

Hasta ahora las teorías de desarrollo han sido incapaces de proporcionar soluciones para eliminar o frenar lacras como la pobreza, el hambre y la desigualdad que supuestamente serían erradicadas por medio del crecimiento económico sostenido (Viola, 2014, p. 67). El cuestionamiento de los efectos del desarrollo y de su ideología, se tradujo a partir de la década de los 90 del siglo pasado en el «posdesarrollo» (Gudynas, 2014<sup>a</sup>, pp. 62-63).

El posdesarrollismo intenta desplazar al desarrollo de su posición central en las representaciones y discursos sobre la realidad social. Es una tentativa

basada en la identificación de las denominadas «alternativas al desarrollo», que con corrección morfosintáctica son «opciones al desarrollo». Estas provienen desde los conocimientos y las prácticas de los movimientos sociales (Escobar, 2014, p. 31). El posdesarrollo no se refiere a un periodo histórico al cual se desea llegar, o bien al cual hemos llegado. Se relaciona con la posibilidad de pensar en categorías alternas al desarrollo como articuladoras de la vida social (Rodríguez, 2017, p. 26).

El posdesarrollo tuvo poca trayectoria y no influyó en las discusiones teóricas en la Latinoamérica de los años noventa del siglo pasado (Gudynas, 2014a p. 61). Ahora se ha retomado debido a los cambios epistémicos en el conocimiento crítico. Sus productores se proyectaron más allá de la academia y los imaginarios han superado gradualmente las teorías sociales contemporáneas (Escobar, 2014, pp. 38-39).

Esos cambios epistémicos se deben, principalmente, al surgimiento de un marco teórico coherente. Este lo elaboró el Grupo Modernidad/Colonial a partir del concepto de decolonialidad. La finalidad es enfrentar y superar la visión totalizadora del «sistema-mundo-europeo-occidental/euro-norteamericano-capitalista/patriarcal-moderno/colonial» (Castro Gómez y Grosfoguel, 2007, p. 3). Además, propone el reencuentro con un discurso en proceso de renovación de la práctica comunal de los pueblos amerindios.

Con racionalidades distintas han aparecido los planteamientos indígenas y campesinos. El desarrollo supera su concepción convencional para adentrarse en los marcos de la historia y de las formas de producción local (Rist, 2002, p. 25), los cuales son posibles por el carácter sagrado de la naturaleza. También, restaura los principios, valores y prácticas de convivencia comunitaria.

Las premisas indianistas buscan superar la expectativa individual y el cumplimiento de determinados satisfactores. Su perspectiva es de cambio social para organizar un Estado que sea capaz de garantizar las condiciones básicas para la reproducción de la vida de su población. Esa reproducción no debe atentar ni poner en riesgo la regeneración de la biodiversidad natural y cultural de los pueblos (Prada, 2012, p. 232).

Frente a la idea del desarrollo de índole occidental, como es el caso del desarrollo humano, se presentan los «desarrollos alternativos» y las «alternativas al desarrollo». Con la primera nomenclatura se incluyen las opciones de rectificación, reparación o modificación del desarrollo contemporáneo. Las «alternativas al desarrollo» están agrupadas con la denominación de «buenos vivires compartidos» (Gudynas, 2014b, p. 174).

Las «alternativas al desarrollo» han desafiado las conceptualizaciones. Están plasmadas en las Constituciones Políticas de Ecuador y Bolivia, en las cuales reconocen una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con lo natural para enfrentar los estragos provocados por la civilización del despilfarro (Vanhulst y Beling, 2013, p. 5). A pesar de los progresos teóricos, el buen vivir no se ha consolidado en las prácticas políticas y jurídicas. Esta concepción es ignorada por sociedades que desprecian a los pueblos indígenas y persisten en las adicciones culturales occidentales, además de aferrarse al consumo, los derroches y las comodidades. Las investigaciones universitarias guatemaltecas han fracasado al desconocer, soslayar o no tomar en cuenta que el «buen vivir» pone en el centro del desarrollo a la naturaleza, de la cual formamos parte todos los seres, entre ellos los humanos.

# El desarrollo humano entre el bien común y el buen vivir

El paradigma de desarrollo humano surgió con una presunción de universalidad. Si bien se planteó desde mediados del siglo XX para ampliar la perspectiva economicista del desarrollo, sus orígenes están en la filosofía griega. Aristóteles relacionó el bien común con *la polis*: «aunque el bien del individuo y el de la ciudad sean el mismo, es evidente que será mucho más grande y perfecto alcanzar y preservar el de la ciudad; porque, ciertamente, ya es apetecible procurarlo para uno solo, pero es más hermoso y divino para un pueblo y para ciudades» (*Ética a Nicómaco*, 1094b). El bien común como el bien de la polis se explica al contrastarlo con el bien exclusivo del individuo, el cual es inferior. Tomás de Aquino interpretó en clave cristiana el pensamiento aristotélico: el bien común como causa es «más divino porque muestra mayor parecido a Dios, que es la causa última de todo bien». (*Comentario a la Ética a Nicómaco I*, pp. 2, 30).

La *Política* de Aristóteles es un tratado sobre cómo el pleno desarrollo humano puede alcanzarse en *la polis* (*Política*, 1252a). Esto depende de la manera de gobernar la polis. La pluralidad de regímenes políticos está en función del número de personas que gobiernan. Más importantes son los bienes o intereses que buscan al gobernar. Al respecto, «los gobiernos que buscan el interés común [*sumpheron koinon*] se constituyen de acuerdo con los principios estrictos de justicia y, por tanto, son formas verdaderas; pero aquellos que solo buscan el interés de los gobernantes son todas formas defectuosas y perversas, porque son despóticas, mientras que una *polis* es una comunidad de hombres libres» (*Política*, 1279a).

Aristóteles fundamenta el aporte de Amartya Sen al cambiar la perspectiva únicamente económica para medir el desarrollo. Este autor agregó aspectos sociales en la formación de capacidades humanas, como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas, y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para el descanso, la producción o las actividades sociales, culturales y políticas.

Desde 1986 Martha Nussbaum colaboró e impulsó el enfoque de las capacidades junto con Amartya Sen. La primera aportó el vínculo entre el enfoque de las capacidades y los conceptos aristotélicos sobre el ser humano, la actividad y el bien. Su fin era contar con las bases filosóficas de un proyecto de justicia social y una ética global de desarrollo humano a partir del enfoque de las capacidades de Sen. Recurrió a Aristóteles para superar el relativismo y el subjetivismo desde los cuales no es posible llevar a cabo este propósito con fines transculturales (Conill, 2004, p. 183).

Amartya Sen incluyó en sus escritos referencias al «origen aristotélico» de los funcionamientos: «Los fundamentos filosóficos de este planteamiento se remontan a los escritos de Aristóteles, que contienen una profunda investigación de el *bien del hombre* en cuanto a *la vida entendida como actividad* (*Ética a Nic, I, 7*). Aristóteles siguió estudiando —tanto en su ética como en su política— las implicaciones políticas y sociales de un enfoque de bien-estar entendido de este manera, es decir, referido al *florecimiento humano*» (Citado en Pedrajas, 2006, p. 345).

La autora española Marta Pedrajas Herrero sostiene:

“

Amartya Sen no fundamenta filosóficamente su enfoque de una manera definida, ni pretende elaborar una teoría ética completa. Este es un aspecto sobre el que otros autores han ido aportado distintas visiones y Sen lo acepta, aunque no se inclina definitivamente por ninguna de ellas. Su objetivo es verdaderamente político, transcultural, una “economía ética mundial”, y por ello, mantiene el enfoque de las capacidades lo más abierto e incompleto posible, como los problemas que ello conlleva en términos de operatividad. (Pedrajas, 2006, pp. 345-346).

”

Uno de los valores supremos de Aristóteles se consagró en la realidad jurídica y política de Guatemala. Entre 1984 y 1985, la influencia doctrinaria de los constituyentes demócrata cristianos consagró en el preámbulo de la Constitución Política de la República que el Estado «es el responsable de la promoción del bien común». Además, el artículo 1o. del texto fundamental dispone que «el fin supremo del Estado es la realización del bien común». En congruencia con este pensamiento filosófico, en septiembre de 2008 el Consejo Superior Universitario creó el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (Ipnusac) para contribuir «al fortalecimiento integral del Estado, para que esté en condiciones de realizar su fin supremo: el logro del bien común» (Documento constitutivo, párrafo 10).

Hasta ahora hay un enfoque cultural hegemónico en el análisis e investigación de los problemas nacionales. Además de que han sido trabajos de gabinete —por no decir de navegación por la internet— prevalece el enfoque antropocéntrico y de hegemonía cultural. Se desconocen los universos simbólicos de los pueblos originarios y las categorías del pensamiento cosmogónico en el cual no prevalece el individuo sino la Madre Naturaleza. No se ha considerado que Guatemala se convirtió en el país con mayor proporción de población indígena en Latinoamérica. Entre

2002 y 2018 la población indígena creció en 4 puntos en su peso poblacional, al pasar de 41% a un 44%. Este dato indica que es el país con el mayor porcentaje de población indígena en términos relativos, seguido de Bolivia con 41.5%, y el tercero en términos absolutos, después de México y Perú. (Us, Mendoza, y Guzmán, 2021, p. 10).

En Guatemala el paradigma del «buen vivir» fundamenta la defensa del territorio de los pueblos indígenas frente a la explotación voraz de los recursos naturales. Los pueblos indígenas se defienden desde sus propios procesos, reivindicando sus derechos y el respeto a su cultura. En el interior del Ipnusac no se ha debatido si el bien común es un concepto general del cual el buen vivir es una especificación local, o si el bien común es un elemento constitutivo del paradigma del buen vivir.

El buen vivir surgió en el vocabulario jurídico y político de los países de Latinoamérica tras ser reconocido en las constituciones de Ecuador (*sumak kawsay*, en quichua) y Bolivia (*suma qamaña*, en aymara) promulgadas entre 2008 y 2009. Sus raíces se encuentran en las reivindicaciones y luchas de los pueblos indígenas. Además, otros grupos sociales como el ecologismo, el feminismo, el socialismo y la Teología de la Liberación han confluído para refutar el paradigma del desarrollo.

**El buen vivir postula el «reordenamiento general de que el término moderno desarrollo había querido expresar», ya que «desborda los límites de un proyecto meramente económico, social o político». El buen vivir «adquiere el carácter de paradigma regulador del conjunto total de la vida». Es útil para experimentar concepciones del mundo «acuñadas más allá del legado moderno-europeo» (Cortez, 2009, pp. 1-3).**

Las principales dimensiones de las distintas expresiones del buen vivir son la ecológico-natural, una socioeconómica y la ancestral-cultural. En Bolivia y Ecuador se añadió una dimensión política vinculada a «derechos y garantías sociales, económicas y ambientales» fundamentales (Acosta, 2009, p. 7).

La primera dimensión de significado reconoce la centralidad de la naturaleza, considerada como una entidad que debe ser protegida y ser la base de la vida humana, con la cual es necesario volver a establecer una relación armónica e integrada. La dimensión socioeconómica del buen vivir se manifiesta en un ideal de economía orientada a satisfacer las necesidades básicas y hacia los valores de reciprocidad y complementariedad.

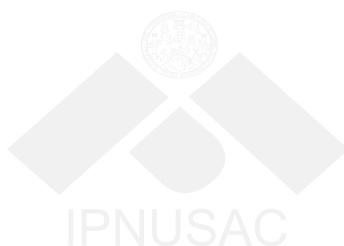
La dimensión ancestral-cultural se relaciona con el proceso de integración cultural en el cual se mezclan conocimientos, religiones y estilos de vida provenientes tanto de las tradiciones indígenas como del patrimonio de la modernidad

secularizada. El fin es construir una identidad colectiva plural, capaz de restaurar el equilibrio entre la espiritualidad y la materialidad de la vida, defenderse de los ataques de la hegemonía cultural y del pensamiento único. Al final reubica al individuo dentro de la comunidad a la cual pertenece. Por último, la dimensión sociopolítica del buen vivir consiste en reorganizar la vida colectiva. Se centra en valorar la subjetividad humana como componente esencial del proceso de construcción social de la identidad política plural. El fin es construir un Estado plurinacional y por medio de formas de «participación comunitaria y representación desde abajo» (Niel, 2011, p. 36).

Es tiempo de poner atención tanto al bien común como al buen vivir. Es necesario romper con el discurso y el pensamiento hegemónico. Hay que investigar a los actores más allá de centrarse en la persona individual. En tercer lugar, al establecer sus similitudes y divergencias se reformularía que el Estado de Guatemala se organiza para promover el bien común y el buen vivir.

## Referencias

- Acosta, A. (2009). Siempre más democracia, nunca menos. A manera de prólogo. Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Ed.). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo* (1ª. Edición). Quito: Abya Yala. [https://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-2082\\_es.html](https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-2082_es.html)
- Belotti, F. (2014). Entre bien común y buen vivir. Afinidades a distancia. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 48, pp. 41-54. <https://doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1208>
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. Castro-Gómez y Grosfoguel (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Pp. 9-23. <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/419.pdf>
- Conill, J. (2004). *Horizontes de economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. Madrid: Tecnos.
- Cortez, D. (2009). La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador. Genealogía del diseño y gestión política de la vida. *Aportes Andinos* (28), 23. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2788>
- De Souza Silva, J. (2011). Hacia el día después del desarrollo. Descolonizar la comunicación y la educación para construir comunidades felices con modos de vida sostenibles. Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica-ALER. [https://www.academia.edu/download/54703066/2011\\_Souza-ALER-final.pdf](https://www.academia.edu/download/54703066/2011_Souza-ALER-final.pdf)
- Escobar, A. (2012). *Encountering Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ferreiro, H. (2019). Hegel y América Latina. Entre el diagnóstico de la brecha de desarrollo y el eurocentrismo. *Hermenéutica intercultural: Revista de Filosofía* (31), 187-208. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7005721.pdf>
- Gudynas, E. (2014<sup>a</sup>). El posdesarrollo como crítica y el buen vivir como alternativa. Buena vida, buen vivir: imaginarios alternativos para el bien común. Gian Carlo Delgado (coord.). México: Unam. 61-95.
- Gudynas, E. (2014b). La crítica al desarrollo y la exploración de alternativas desde el buen vivir. Constantin Von Barlowen, Manuel Rivera y Laus Töpfer (coords.). *Desarrollo sostenible en una modernidad plural. Perspectivas latinoamericanas*. Ecuador: abya yala. 169-179.
- Niel, M. (2011). *El concepto del buen vivir*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Pedrajas Herrero, M. (2006). El desarrollo humano en la economía ética de Amartya Sen. [Tesis doctoral, Universitat de Valencia] Servei de Publicacions. <https://www.tdx.cat/handle/10803/9859>
- Prada, R. (2012). El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico. Miriam Lang y Dunia Mokrani (comps.). *Más allá del desarrollo*. Quito: abya yala, pp. 227-256.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=5479>
- Rist, St. (2002). *Si estamos de buen corazón, siempre hay producción*. Bolivia: agruco/Plural Editores CDC.
- Rodríguez, Y. (2017). Ni pobres, ni ricos, vivimos bien. La lógica del desarrollo y el buen vivir en Ek Balan, Yucatán. *Pueblos y Fronteras*, 22-45. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2017.23.286>
- Spaemann, R. (1990). Universalismo o eurocentrismo. *Anuario Filosófico* (23)1, 113-122. <https://doi.org/10.15581/009.23.1.113-122>
- Telleria, J. (2016). Desarrollo Humano y cultura. Un análisis de la lógica cultural del Pnud en términos de poder. *Cuadernos de Hegoa*. (69)1. <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/341>
- Torres-Solís, M. y Ramírez-Valverde, B. (2019). Buen vivir y vivir bien: alternativas al desarrollo en Latinoamérica. *Revista de estudios Latinoamericanos*, (69), 71-97. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2019.69.57106>
- Us, H., Mendoza, C. y Guzmán, V. (2021). Pueblos indígenas en Guatemala: desafíos demográficos, lingüísticos y socioeconómicos: análisis comparativo de los censos 2002 vs 2018. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/pueblos-indigenas-en-guatemala-desafios-demografi-cos-linguisticos-y-socioeconomicos-analisis>
- Vanhulst, J. y Beling, A. (2013). Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* (21), pp.1-14
- Viola, A. (2014). *Discursos pachamamistas versus políticas desarrollistas: el debate sobre el sumak kawsay en los Andes*. *Iconos* (48), 55-72.



# Los datos a nivel municipal y las diferencias territoriales

Edgar Balsells

## Resumen

El presente artículo persigue exponer los principales hallazgos del capítulo 3 del Informe Nacional de Desarrollo Humano del Pnud titulado “Panorama departamental y municipal del desarrollo humano”, el que se introduce en la elaboración de índices de desarrollo humano y de privaciones a nivel de los 340 municipios y consolida una serie de gráficas y figuras de gran utilidad para retratar la realidad social guatemalteca y sus disparidades, tanto regionales como dentro de los propios municipios, a la luz de indicadores de dispersión. Los resultados permiten impulsar una variada gama de trabajos de más acucioso análisis e interpretación y diseñar y comentar las políticas públicas existentes, siempre buscando el rumbo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ods), que son un consenso a nivel nacional y mundial, abordado en forma abundante por esta revista.

## Palabras Clave

Índice Idh, índice Idh-m, índice Ip-m, pobreza, censos de población y habitación 2002 y 2018, desigualdad territorial.

## Abstract

This article aims to present the main findings of chapter 3 of the Undp National Human Development Report entitled Departmental and Municipal Overview of Human Development, which is introduced in the elaboration of indices of human development and deprivation at the level of the 340 municipalities and consolidates a series of graphs and figures of great utility to portray the Guatemalan social reality and its disparities, both regional and within the municipalities themselves, in the light of indicators of dispersion. The results allow to promote a whole range of works of more acute analysis and interpretation and to design and comment on existing public policies, always looking for the direction of the Sustainable Development Goals -SDGs-, which are a consensus at the national and global level, addressed in an abundant way by this journal.

## Keywords

HDI Index, HDI-M Index, IP-M Index, Poverty, Population and Housing Censuses 2002 and 2018, territorial inequality.z

## Aclaraciones preliminares

**Conforme se ha ido perfeccionando la metodología y la técnica del desarrollo humano, el equipo del Pnud inicialmente comandado por Juan Alberto Fuentes, luego por Karin Slowing, seguidamente por Linda Asturias y en la última época por un equipo antropológico en donde destacó Matilde González, ha contado con el apoyo de comando estadístico de Gustavo Arriola quien, siendo la personalidad más estable a lo largo del tiempo—y derivado de diversas vicisitudes políticas que presentó el informe inicial del equipo antropológico— exhibe hoy una gran cantidad de data que es preciso analizar más despacio, mas no en este primer informe de Ipnusac.**

Dada la marcada fragmentación, y balcanización de la organización municipal guatemalteca, cuando se trabaja con municipios y con las

abundantes variables de los diferentes índices, el investigador, ajeno al Pnud, necesita contar con la base de datos ya construida, y que ha tenido ventaja de la estrecha relación que ha existido entre el equipo Pnud/Desarrollo Humano y el Instituto Nacional de Estadística.

Una buena recomendación de inicio sería que al igual como los portales de transparencia que se empiezan a manejar a nivel gubernamental, se ofrezcan a los usuarios académicos y profesionales; además de la ciudadanía en general y los y las lectoras acuciosas, los datos en Excel al menos para que cada uno pueda efectuar sus análisis propios y mostrar también gráficas propias. En virtud de que ello no se exhibe de esa manera, sólo nos queda en esta oportunidad la exhibición de gráficas y cuadros en pdf del capítulo III, principalmente, titulado: “Panorama Departamental y Municipal del Desarrollo Humano”.

Con esto en mente pasamos al análisis.

## Sobre las variables e indicadores presentados

Al final del estudio se encuentra un anexo metodológico, en donde se consideran dos índices: el tradicional que se conoce mundialmente, por supuesto adaptado a información del medio, y uno denominado de Desarrollo Humano Municipal (Idh-m) y además se introduce otro denominado de Privaciones Multidimensionales Municipales 2018.

Las grandes variables de los dos primeros son: educación, salud y nivel de vida, y para los mismos se utilizó información de las cuentas nacionales y del censo de población y habitación 2018,

incluyendo en este último comparaciones con el censo del 2002.

El índice de privaciones o pobreza multidimensional, que solo había sido calculado a nivel nacional, se construyó ahora a nivel municipal, utilizando, como se indicó, los datos del censo y acudiendo a las propuestas teóricas de Sabine Alkire y James Foster (2007). Los autores proponen una nueva metodología que consiste en: i) un método de identificación, digamos que extiende los enfoques tradicionales de intersección y unión, y ii) una clase de mediciones de pobreza M que satisface

una variedad de propiedades deseables, incluyendo la descomponibilidad.<sup>1</sup>

Tabla 1  
Ip-m. Dimensiones de privaciones o carencias de un hogar

| Dimensión  | Criterio de Privación   |
|------------|---|
| Vivienda   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materiales precarios en piso, techo y paredes</li> <li>• Hacinamiento</li> </ul>   |
| Empleo     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo infantil</li> <li>• Empleo doméstico</li> <li>• Trabajo no remunerado</li> <li>• Categorías ocupacionales</li> </ul>   |
| Educación  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inasistencia escolar en niños de 7 a 15 años</li> <li>• Rezago escolar de dos o más años en población de 8 a 18 años</li> <li>• Adultos sin escolaridad o sin saber leer y escribir</li> <li>• Adultos con menos de 0 años de escolaridad</li> </ul> |
| Tecnología | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin computadora en el hogar</li> <li>• Sin internet en el hogar</li> </ul>   |
| Empleo     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo infantil</li> <li>• Empleo doméstico</li> <li>• Trabajo no remunerado</li> <li>• Categorías ocupacionales</li> </ul>   |

Se empieza así analizando la diversidad y desigualdad del desarrollo humano a un nivel municipal, con datos diversos para los 340 municipios. La asimetría y varianza de datos es evidente cuando se compara el municipio de Guatemala —en donde hay tremendas disparidades— pero que ofrece el indicador

más alto, equivalente a 0.791, mientras que San Miguel Acatán ofrece el más bajo con 0.501 y Jocotán con 0.479.

Como bien sabemos, el Idh varía de 0 a 1, siendo el valor más cerca del segundo el que representa a un territorio más desarrollado.

<sup>1</sup> En estadística económica la descomponibilidad resulta para matizar los promedios y coeficientes como el de Gini y busca observar los desequilibrios en el reparto de la renta, precisamente cuando los promedios tienen amplia variabilidad. A nivel nacional y municipal, la renta per cápita debe descomponerse dada la concentración de ingreso y, consideramos nosotros, la presencia del cacicazgo y los monopolios de empresas de cable, transporte, comerciales, financieras y de origen productivo, tal es el caso de la presencia de finqueros y la muy desigual tenencia de la tierra en Guatemala.

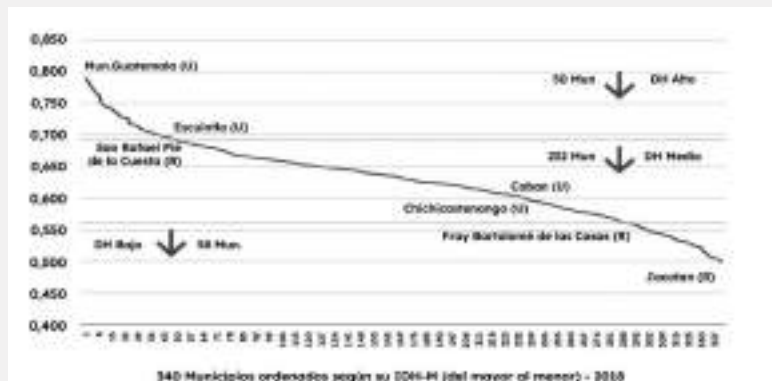
# El rezago social evidente en la mayoría de los municipios

El equipo de Pnud acudiendo a una buena visualización y comunicación hacia la mayoría de las personas, y no sólo expertos, utilizó un conjunto de cuadros, gráficas y figuras para representar el desarrollo humano a nivel municipal. Nótese en la gráfica a continuación cómo se viaja —a poca distancia relativamente en kilómetros— desde la ciudad de Guatemala y “Tu Muni”, como se le dice al emporio de la familia Arzú desde hace décadas, hasta la municipalidad de Jocotán en el oriente del país, pasando por Rafael Pie de la Cuesta que es un municipio cafetalero de San Marcos y que gracias a su dinámica de fincas y empleo estacional se sale de la media de los de su región,

y por Cobán o Chichicastenango que se ubican en la franja media, para caer en Fray Bartolomé de las Casas, muy cercano a Jocotán y Camotán en pobreza.

De lo que se trata entonces al analizar el territorio bajo jurisdicciones municipales es de acercarse académicamente a los clásicos estudios sobre la pobreza guatemalteca que vienen desde aquellas preocupaciones sobre el capitalismo del centavo de Sol Tax y crucifixión by power, de Richard Adams y la generación de antropólogos contestatarios a las tesis de Adams, como fue el caso de Humberto Flores Alvarado y Carlos Guzmán Böckler.

Gráfica 1  
Desarrollo alto, medio y bajo de los municipios guatemaltecos



Nota: La gráfica nos indica que para 2018 únicamente 51 municipios tienen (15%) un desarrollo humano alto, mientras que 231 tienen un desarrollo medio (65%) y el resto, o sea 58 municipios tienen un desarrollo bajo. Fuente: Indh-m, 2022, p. 94.

La gráfica 1 es elocuente de la desigualdad territorial: el área metropolitana, con todos sus problemas y desigualdad propia. En donde viven las principales familias detentadoras de los medios de producción y sus residencias en las zonas más encopetadas en el sector sur de la ciudad, contrasta con municipios del occidente y la zona norte de las Verapaces y el Petén, en donde la ruralidad y la fragilidad del ambiente —además del impacto mayor de tormentas y otros fenómenos— plantea

un nivel de desarrollo muy similar al del África subsahariana.

Vale indicar que un estudio del Banco Mundial, orientado por Guillermo Perry, bajo la gerencia de Kathy Lindert y con la ejecución de destacados expertos, hizo un rastreo de los principales indicadores sociales de lo que llamó el “problema” de la pobreza —así entrecorrido— y se adentró en un recorrido histórico de la guerra civil de

36 años, y un análisis de ingresos y desigualdad, mercados laborales, pobreza rural y formas de sustento.

El citado estudio se centró en los datos de la Encovi 2000 y las líneas de pobreza e incluso se adentró en una agenda de acciones prioritarias para reducir la pobreza, que convendría revisar a la luz del actual informe de desarrollo humano que se analiza aquí, tema que será inquietud de un trabajo posterior.

El informe concluye que las zonas más urbanizadas y cercanas a las infraestructuras que facilitan la comunicación con mercados externos, o que están ubicadas con puertos o fronteras, presentan los Idh más altos, que incluso se acercan a la cifra ansiada del 0.8, como lo es la que se refiere al área metropolitana, o bien ciudades intermedias como Escuintla o Quetzaltenango.

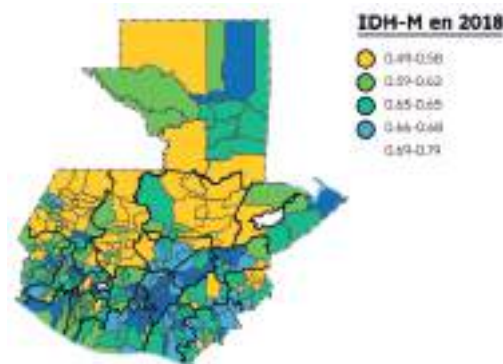
Ello, a la vez, delinea patrones históricos de ocupación del territorio y de concentración del poder económico y político, y a nuestro criterio, los patrones de la denominada fase de crecimiento hacia afuera, principalmente a partir de los tiempos de la revolución liberal, en donde empieza con más fuerza tal dinámica económica y de familias y pioneros del capitalismo guatemalteco.

Así, la mayor preocupación en desarrollo humano se concentra, a nivel departamental, en una buena parte de municipios de Quiché, las Verapaces, el norte del Petén y el nororiente de Chiquimula. Se trata así, nos dice el informe, de la ruralidad, con escasos bienes públicos y con ecosistemas frágiles: deforestación, deterioro de los recursos hídricos y tierras no aptas para la agricultura.

Como bien se ha afirmado, las potencialidades económicas y la economía en sí determina las situaciones sociales de los hogares: así lo que podría denominarse la región del canal seco entre ambos océanos y el área metropolitana albergan los colores más azulados, mientras que los amarillos son los del altiplano occidental y las Verapaces, con partes de Izabal, existiendo también las famosas hambrunas y situaciones sociales exasperantes del denominado corredor seco, en donde desde la primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático se advirtió del fenómeno de la desertificación, que se extiende desde los llanos de La Fragua hacia las Verapaces, buscando el Petén. Así la economía, como parte de la infraestructura, va determinando el bienestar de los hogares y los círculos de poder; mientras que la vulnerabilidad social es empujada además por la climática, ambiental y amenazas de riesgos y desastres.

Figura 1

Los municipios más urbanizados y cercanos a ejes viales importantes tienen un IDH-M más elevado



Nota. Las zonas más urbanizadas presentan un IDH-M que aquellas que no lo son. Fuente: Indh, 2022, p. 94.

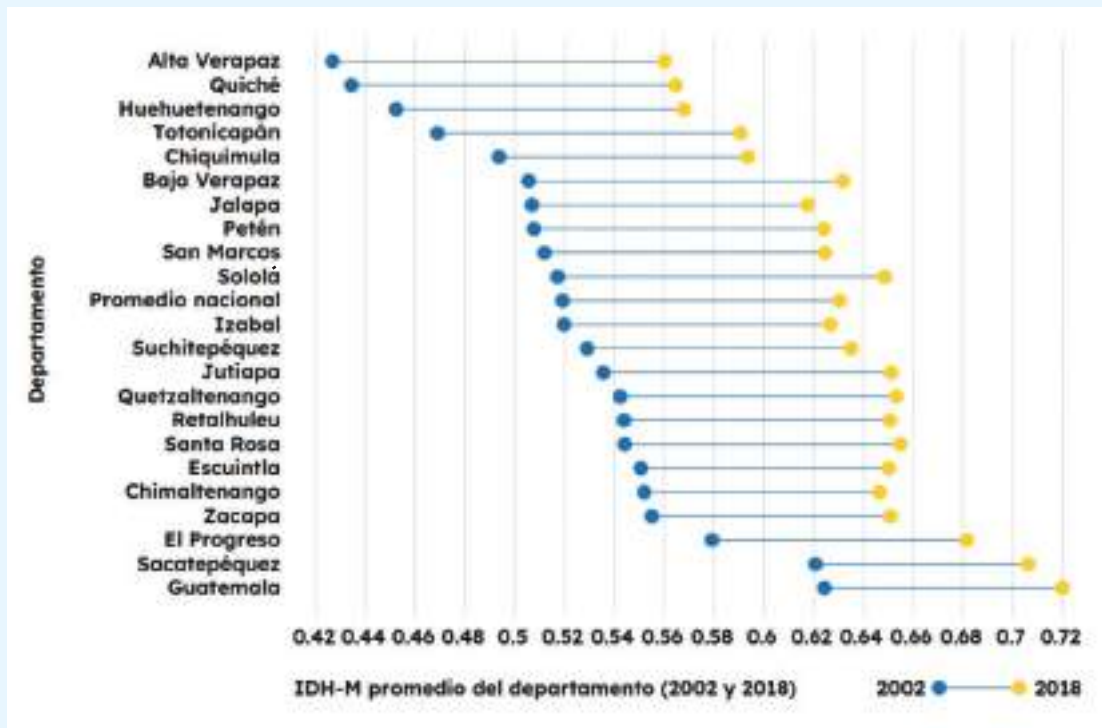
Como hemos indicado, el Idh-m está basado en datos censales, los técnicos del Pnud han podido indagar la dinámica entre los dos censos —el de 2002 y el de 2018—, siendo que el promedio municipal pasó de 0.52 a 0.63, mientras que la dispersión —desviación estándar pasó de 0.08 a 0.06. Todo ello indica, a nuestro juicio, que existió una dinámica lógica, más bien de carácter evolutivo, hacia una mejora de la calidad de vida no significativa, por cierto, un mínimo achatamiento de las asimetrías en el ingreso de los hogares. Sería interesante correlacionar

esto último con las entradas de remesas a nivel municipal y de hogares, tema que sería parte de una agenda de investigaciones que se presentará también en el conjunto de resultados de los investigadores de Ipnusac.

A nivel departamental, la situación permite ubicar de manera interesante esta dinámica, con Guatemala y Sacatepéquez en el primer lugar y las Verapaces y departamentos del Altiplano en los últimos, con promedios bajos.

Gráfica 2

Dinámica 2002-2018 del índice de Desarrollo Humano a nivel departamental



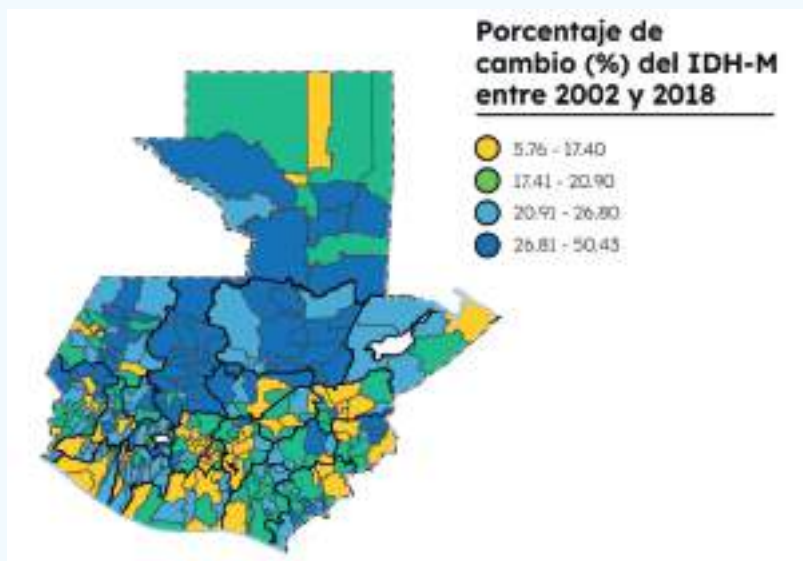
Nota: De una manera cartográfica, la situación muestra que los municipios en amarillo y en verde son los que mostraron el menor incremento del indicador (entre 5% y 17%). Y aquellos en color azul son los que muestran mayor aumento del Idh-m (más del 20% en los últimos dieciséis años) (Indh, 2022, p. 97). En algunos municipios —nos dicen los expertos del Pnud— el incremento llegó incluso al 50%, pero en otros únicamente a un 6%. Fuente: Indh, 2022, p. 97.

Llama la atención que algunos de mayor dinámica son los que presentan los más bajos niveles en el indicador, mientras que los de la región metropolitana presentan menos mejoría.

Resulta ser este un tema vital a discutir de manera interpretativa en futuras investigaciones y que es un punto toral en los estudios mundiales y comparados sobre desarrollo económico y social. Nos dicen los grandes teóricos que a medida que se sube en la escala es más difícil ascender

en los peldaños, situación que permite observar a la vez cómo los países que se denominan hoy como emergentes presentan mayores tasas de crecimiento que Francia o Alemania, por ejemplo. Los grandes teóricos del crecimiento hablan incluso de un estado estacionario cuando se está en una etapa de plena utilización de recursos y cercanos al pleno empleo. Resulta ser éste un tema que apunta a la realización de talleres y mesas de expertos en desarrollo territorial guatemalteco, latinoamericano y mundial.

Figura 2  
Porcentaje de cambio en Idh



Nota: "La mayoría de los municipios situados en el norte del país fueron los que mejoraron más su Idh-m-M entre 2002 y 2018". Fuente: Indh, 2022, p. 99.

Los autores del Pnud hablan también de las dimensiones del desarrollo municipal, subrayando que el Idh-m tiene tres dimensiones que son: educación, salud y nivel de vida, medido este

último a través de proxys del ingreso promedio. En cuanto a este último no se especifica claramente su fuente ni su relación con las cuentas nacionales que no mencionan en ninguna parte.

Como bien se sabe, las cuentas nacionales elaboradas por el Banco de Guatemala tienen datos de grandes agregados a los que se llega por una contabilidad nacional que mide con base en encuestas y otras metodologías el valor bruto de la producción nacional para llegar a su producción final luego, y de allí a un ingreso nacional bruto y a un ingreso per cápita. Sin embargo, el Banco de Guatemala no ha llegado a regionalizar, mucho menos a definir indicadores municipales.

La falta de presencia en la práctica de un verdadero Sistema Estadístico Nacional no ha permitido efectuar bloques de trabajo profesional y técnico entre los censos, las encuestas diversas —fuera del Banco de Guatemala— y la planificación nacional.

Sin explicitar claramente la metodología utilizada y las características específicas de las bases de datos, ni los ajustes utilizados, los expertos estadísticos y analistas del Pnud nos dicen lo siguiente:

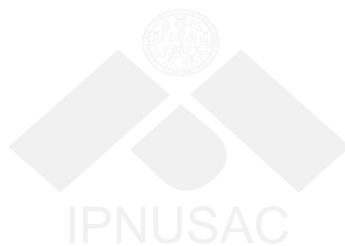
“

Siempre tomando los datos del 2018, es decir, previo a lo acontecido con la pandemia, que impactó negativamente en los indicadores de bienestar y de pobreza, se asevera que la dimensión salud del Idh-m es la que tiene el índice más elevado de las tres (0.830), con una dispersión baja. En cambio, en el nivel de vida el promedio es de 0.626, con una dispersión parecida a la de salud, mientras que el índice de educación es el del promedio más bajo de los tres (0.483) y la mayor dispersión.

”

Ello quiere decir que es en educación en donde hay mayores diferencias entre municipios y mayores rezagos, pues ninguno logra un índice superior a 0.700. Ahora bien, el análisis no presenta luego mayor contenido interpretativo, y se va desenrollando en un juego de datos, muy propio de quienes hacen descriptores estadísticos, teniendo ese sello todo el *Informe Nacional de Desarrollo Humano* que, llegados hasta aquí, sí

que merecería primero toda una discusión de mesas técnicas, primero mostrando el detalle de las bases de datos y las mezclas y aplicaciones propias utilizadas, para que al cotejarlas adentro de las opciones técnicas que tiene cada centro académico o tanque de pensamiento, se pueda llegar a una serie de conclusiones para aterrizar en interpretaciones y en el fin último de propuestas de política.



# Sobre los factores socioeconómicos asociados a cambios

El informe se centra en los siguientes cambios que considera básicos:

Urbanización y migración interna

Cambios demográficos

Cambios en escolaridad y acceso a la educación

Acceso a los servicios básicos

Ocupación y empleo

Algunos rasgos que se subrayan de todo esto son los siguientes:

En cuanto al proceso de urbanización, que es parte de la primera variable de cambios, se nota un lento proceso, con departamentos como Chiquimula que evidencian claramente la ruralidad que persiste; en donde casi el 80% de la población es rural. En casos como Chiquimula, incluso considerando a su cabecera que evidencia un dinamismo importante, sobresale la presencia de una ruralidad que, con base en nuestra propia experiencia de campo, es denominada como la gente de las alturas o de las montañas, con las estribaciones que se conectan con la Sierra del Merendón, ofreciendo el oriente desde El Progreso todo un sistema montañoso y muy accidentado, que se conecta con las planicies de la bocacosta en donde se observan los más grandes asentamientos humanos.

Desde los años setenta se viene hablando de la macrocefalia en la dinámica económica territorial, con la región metropolitana concentrando el nervio económico. No suena extraño entonces que sean las cabeceras y ciudades intermedias las que ofrecen los rasgos de urbanización y de que se observe una desconexión de la dialéctica urbano-rural, o bien agrícola-industrial-logística y servicios.

En relación con la educación, se observa una mejora de la matrícula de educación principalmente primaria, pasando de un 85% en el 2002 al 93.1% en 2018. Sin embargo, en términos de educación media y superior, se notan desarrollos menos homogéneos, con la región metropolitana y Sacatepéquez al frente.

El informe concluye con una presión social que está constituyendo una fuerte causal de los cambios sociales y políticos ocurridos en la última década en sociedades más adelantadas como la chilena, por ejemplo: es en la educación media y universitaria en donde se observan las mayores desigualdades regionales. Si no se mejora la equidad en el acceso a esos servicios educativos, posiblemente el crecimiento del IDH-M se ralentizará en los próximos años y las desigualdades de oportunidades aumentarán. Y a nuestro juicio, adicionamos que ello es una fuente de descontento y presión social en la juventud, tema que incide en los resultados electorales hacia posiciones más progresistas en los últimos tiempos.

En nuestros análisis propios sobre la situación social basados en el último censo de población y habitación, se notan los rezagos en servicios básicos, principalmente los de tipo sanitario, en donde Guatemala ofrece indicadores de rezago en materia de saneamiento básico y con incidencia en desnutrición y salud.

El saneamiento básico que constituye un punto central del desarrollo y la dignidad humana muestra rezagos a pesar de las millonarias cantidades de inversión pública a través del Sistema de Consejos de Desarrollo (Siscode). Por ejemplo, los hogares con sanitario exclusivo, acceso a drenajes de aguas negras y una eliminación adecuada de la basura, pasaron del 77.5 % a 83.8 %, mientras que los que tienen algún tipo de drenaje pasaron del 36.3 % al 41.8 % y, los que cuentan con eliminación de basura no adecuada se redujeron del 83.8 % al 67.8 %. A pesar de la mejoría en esta dimensión se observan los grandes desafíos del municipalismo actual, además de observarse una desigualdad grande en estos temas.



Nota: Foto de un hogar rural, entresacada del capítulo 3 del INDH que refleja las típicas carencias de un hogar rural indígena guatemalteco, evidenciando el rezago de la calidad de vida en pleno siglo XXI y cerca ya de encaminarnos a la recta final de los Ods 2030. Fuente: Indh, 2002, p. 113.

## Sobre el índice de privaciones de los municipios

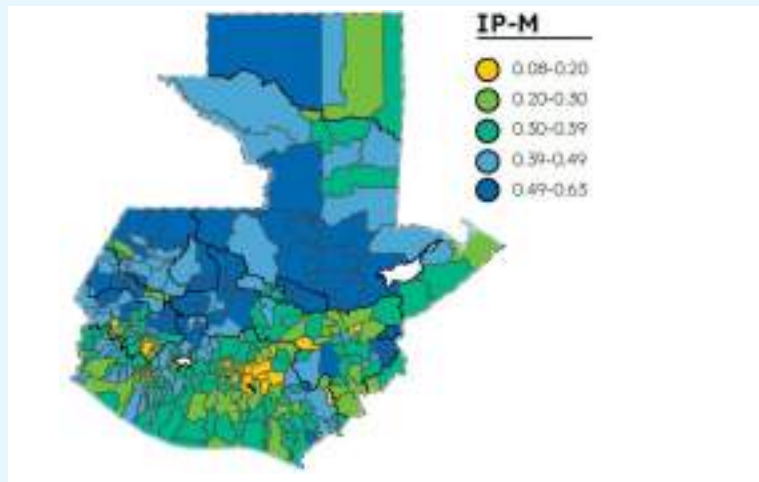
Dentro de la perspectiva de los *pobretólogos* o estudiosos de la pobreza, disciplina que adquirió preponderancia en la medida que los estudios sobre desarrollo en CEPAL y los bancos multilaterales se mostraron preocupados sobre los rezagos latinoamericanos, para no citar sino tan sólo al área que más nos interesa, se vino planteando gradualmente una perspectiva más vinculada a la política pública afín con *las privaciones*.

El informe del Pnud construyó un índice municipal Ip-m con base en los datos censales, que mide las privaciones de los hogares reportados al censo 2018, principalmente en términos de la calidad de la vivienda, las características del

empleo de los miembros, sus carencias educativas y de los servicios básicos y de tecnología.

El indicador Ip-m viaja a contrapelo del Idh; es decir, mientras más se acerca a 1 mayores son las privaciones del hogar. Y las conclusiones son preocupantes: el país tiene una incidencia Ip-m del 63 %; es decir casi dos tercios de sus hogares tienen privaciones por encima del umbral mínimo establecido. Los municipios con mayor Ip-m se ubican en la zona noroccidental, en el norte, en la franja que va desde Huehuetenango hasta el oeste de Izabal, pasando por buena parte del Quiché y las Verapaces. A ello se suman municipios, muy conocidos por su pobreza, como Petén y Chiquimula.

Figura 3  
Guatemala: Mapa IP-M 2018



Nota: El indicador refleja el mismo patrón: los municipios urbanos con menor IP-M son los ubicados alrededor del área metropolitana y ciudades intermedias; sin embargo, hay municipios de áreas intermedias con alto índice, tal y como son los casos de Cobán, Chichicastenango y Sololá. Fuente: INDH, 2022, p. 121.

## Reflexiones finales

El tema permite múltiples aristas de mayor análisis e interpretación, y si bien podríamos tomar el rumbo de las políticas públicas y del municipalismo, en donde nos parece que el informe Idh se queda corto, tomamos aquí el

rumbo de la academia y el análisis social por el momento.

Bien nos lo dice Guzman-Böckler, y Herbert, en la geografía social de Guatemala:

“ La división internacional del trabajo determina el espacio interior de Guatemala: un cinturón de latifundios siempre en extensión presiona en forma creciente la zona de tierras altas, que constituirá una zona de refugio para el colonizado y también una relación hombre-tierra totalmente desequilibrada. (Guzmán y Herbert, 1970, p. 89). ”

Además, las producciones de ganado, caña, café y banano desplaza la de granos básicos, mientras que los fenómenos anteriores trastornan las vías de comunicación, el comercio, los sistemas agrícolas, la alimentación, la demografía y desde luego las formas de solidaridad social.

Escrito lo anterior en 1970, la situación estructural, pese a los cambios de dinámicas, sigue sin mayores cambios. Siguen siendo válidas así diversas tesis de la interpretación del desarrollo social centroamericano de Torres-Rivas (1971).

Torres-Rivas muy bien menciona las tesis del crecimiento económico desequilibrado, y advierte una crisis del poder oligárquico, enfatizando en que el talón de Aquiles del sistema es el mundo rural. Pareciera ser así que la gran propiedad agraria concentradora sigue estando presente y es la dermis de una epidermis de indicadores municipales, en donde urgen las estadísticas y encuestas vinculadas con la concentración de los

medios de producción, principalmente la tierra y los recursos naturales, aun cuando está claro que para indagar en la situación cualitativa de los ingresos de los hogares debemos acudir a medir todos aquellos elementos de la concentración del capital a lo “Piketty”, es decir para formular políticas tributarias y fiscales adecuadas al momento de hoy.

Pero con Torres-Rivas estamos claros en que la agricultura comercial de exportación (café, banano, azúcar), así como otros cultivos no visualizados en los setenta, como la palma africana, constituyen el sector moderno del sistema económico rural, en tanto que la producción vinculada a la seguridad alimentaria, que en el medio es más que todo inseguridad, ante la carencia de una política de desarrollo rural integrado, los géneros alimenticios de consumo interno se han convertido desde antaño en el sector tradicional, estancado y deficitario del sistema. (Torres-Rivas, 1971, p. 120).

**Hay pues una relación estrecha entre la concentración de la tierra y el subempleo rural, y apoyada en el hecho de que la mayor concentración de la propiedad significa siempre desperdicio del dominio útil de la misma, como bien lo afirma Torres-Rivas (1970, p. 190), siendo además que el Estado se sigue viendo incapaz de transformar tal estructura.**

El problema de Guatemala, y de su pobreza, sigue siendo entonces un problema de ruralidades, mientras que las ciudades intermedias se van constituyendo también en un primer reservorio de ejércitos de reserva en busca de oportunidades de empleo, que hoy tiene el desfogue de la migración.

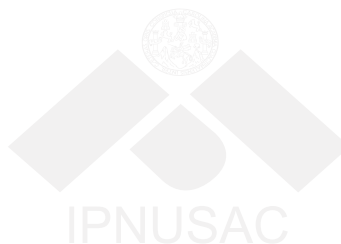
El tema adquiere otras connotaciones a partir de la pandemia y en esta era de una post-pandemia que aún no llega para Guatemala, siendo que se observa por doquier un deterioro evidente del sistema sanitario, que no fue reportado ni por asomo en el Censo 2018. Además nos enfrentamos a un problema de pérdida del poder adquisitivo del quetzal y a un crecimiento demográfico

cuyas fuentes de empleo del sector moderno se muestran más que incapaces de absorber la oferta de jóvenes en el mercado de trabajo.

Resultan ser entonces, todos estos, y otros más, temas para ir abundando en lo valioso de los datos, pero a la vez en lo incompleto de los mismos si no se abordan en función de la formulación de propuestas a ser discutidas para la participación de las tres esferas: la estatal, la pública y la del mercado o privada.

## Referencias

- Alkire, Sabine y Jame Foster (2007) Recuento y medición multidimensional de la pobreza. Ophi Working paper series No. 7. <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>
- Banco Mundial (2004) La pobreza en Guatemala. Washington. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/275401468749789157/pdf/27586.pdf>
- Guzman-Böckler, Carlos y Jean-Loup Herbert (1970) *Guatemala: una interpretación histórico-social*, editorial Siglo Veintiuno, México, D.F.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019*. <https://www.undp.org/es/guatemala/publications/informe-nacional-de-desarrollo-humano-desafios-y-oportunidades-para-guatemala-la-hacia-una-agenda-de-futuro-la-celeridad-del>
- Torres-Rivas, Edelberto (1971) *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. Costa Rica: Editorial universitaria centroamericana (Educa).



# Índice de desarrollo humano: una oportunidad para Guatemala

Lizandro Acuña

## Resumen

EL Pnud presentó en julio de 2022 el Informe Nacional de Desarrollo Humano, titulado Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 – 2019. Para efectos del estudio se analiza el capítulo 7 “Epílogo y recomendaciones” resaltando los esfuerzos y debilidades que deben priorizarse por el Estado de Guatemala, en función de mejorar el Índice de Desarrollo Humano; en esa línea se presentan propuestas complementarias que coadyuven a orientar la ruta a seguir sobre un esquema de trabajo articulado que propicie nuevas estrategias de trabajo y garantice la funcionalidad y resultados del aparato estatal del Estado de Guatemala.

## Palabras Clave

Política Pública, Ordenamiento Territorial, protección social.

## Abstract

This article aims to present the main findings of chapter 3 of the UNDP National Human Development Report entitled Departmental and Municipal Overview of Human Development, which is introduced in the elaboration of indices of human development and deprivation at the level of the 340 municipalities and consolidates a series of graphs and figures of great utility to portray the Guatemalan social reality and its disparities, both regional and within the municipalities themselves, in the light of indicators of dispersion. The results allow to promote a whole range of works of more acute analysis and interpretation and to design and comment on existing public policies, always looking for the direction of the Sustainable Development Goals -SDGs-, which are a consensus at the national and global level, addressed in an abundant way by this journal.

## Keywords

HDI Index, HDI-M Index, IP-M Index, Poverty, Population and Housing Censuses 2002 and 2018, territorial inequality.z

# 1. Introducción

El capítulo 7 del *Informe Nacional de Desarrollo Humano* (Indh) prioriza las políticas públicas focalizadas al desarrollo humano y a las necesidades en el ámbito rural y urbano. La formulación de estas políticas debe sustentarse en el compromiso social de los actores directos del desarrollo por medio de una agenda política que innove cambios y articule nuevas estrategias de trabajo delimitadas en el mediano y largo plazo observando los obstáculos presenciados en la pandemia covid-19. El sistema de protección social integral se refiere a una educación de calidad sin desigualdades, consolidar los esfuerzos, centralizarlos en disminuir la desnutrición con enfoque de género, multiétnico, sector más vulnerable (niños menores a los 5 años), sobre la base de una estrategia de inclusión social innovando en la tecnología digital.

Todas las acciones emprendidas, de acuerdo con el informe, van dirigidas a disminuir las grandes desigualdades de género, específicamente desde la política pública social e integral que fundamente sus efectos en la protección social, garantizando la prestación de servicios básicos, generación y protección de empleo y continuidad de las acciones en el tiempo; el trabajo debe desarrollarse con un enfoque territorial del desarrollo humano, enfatizando la articulación institucional sobre la base de una estrategia planificada, que garantice la participación ciudadana y fomente la consolidación de nuevas alianzas y estrategias de trabajo.

El *Informe Nacional de Desarrollo Humano* (Indh) destaca la urgencia en agilizar una agenda que considere el desarrollo social de la persona, las causas que motivan la movilidad humana, protección de los recursos naturales y el medio ambiente. En la línea, respecto a la migración, recomienda acciones inmediatas que delimiten una estrategia que permita conocer las causas y efectos de la migración y su comportamiento a nivel nacional e internacional cuyo resultado sea la elaboración e implementación de una política integral con observancia al respeto de los derechos humanos de los migrantes.

También resalta el avance de los grandes problemas estructurales que han sido trascendentales en la historia de la evolución social, reconoce que a pesar de la desigualdad la sociedad se ha adaptado a los cambios producto de la evolución de los problemas. Parte de esa resiliencia y adaptación se ejemplifica en la crisis pandémica por el covid-19 que obligó al Estado a fortalecer la prestación de servicios básicos a la población, específicamente mejorar la prestación de servicios en salud y educación, incluido el fortalecimiento del sistema de protección social que, a pesar de los esfuerzos, la crisis pandémica evidenció las limitaciones y la desigualdad en torno al Índice de Desarrollo Humano (Idh).

En las oportunidades para Guatemala enfatiza en el bono demográfico de la población joven cuyo reto va dirigido a establecer un balance para mejorar el desarrollo humano, en analizar y reforzar las estrategias, programas y planes implementados por el gobierno con énfasis en potenciar la mano de obra joven por medio de la inversión en capital humano, como el acceso a la educación y empleo en una sociedad económicamente productiva.

## 2. Ejes torales que desarrolla el Indh

Para efectos del estudio los ejes desarrollados por el Indh se delimitan en los siguientes temas: el desarrollo humano, desarrollo urbano y rural, protección del medio ambiente y las recomendaciones.

### El desarrollo humano

El informe clasifica e identifica una serie de indicadores económicos sociales que influyen directamente en limitar el acceso a los servicios prioritarios públicos de salud, equidad en el acceso a la educación, protección social, en el desarrollo de programas y políticas públicas integrales fundamentadas en las necesidades que se presentan acorde a los cambios geográficos de los territorios; limitado acceso a vivienda, índices altos de desnutrición, poco acceso a créditos y una estrategia de inclusión digital; son entre otras sus prioridades.

Además, el Indh enfatiza en la desigualdad económico social y la ausencia de un sistema de protección social integral dirigido a proteger los derechos de la persona sin distinción o discriminación. Resalta el bono demográfico que tiene Guatemala para avanzar en el desarrollo humano y mejorar el Idh y como las afectaciones derivadas de la crisis por el covid-19 son una alternativa para no seguir en el pasado, sino, la oportunidad para innovar en una agenda actualizada que priorice el desarrollo de políticas públicas y programas con base en el trabajo articulado institucionalmente de la mano con el gobierno central y los gobiernos locales, que vincule al sector público, academia y sociedad civil, sin discriminaciones ni privilegios sectoriales, en la modernización de una estrategia de cambios profundos priorizando en las necesidades por

territorios; una agenda delimitada en el corto, mediano y largo plazo, donde cada institución asuma su rol y articule esfuerzos de trabajo.

Asimismo, el Indh plantea fortalecer un sistema de protección social integral, sistematiza los problemas estructurales que pueden influir en las condiciones de vida de las personas, cuyo resultado impacta en el deterioro del desarrollo humano. Al respecto se refiere a los riesgos que pueden variar según el territorio o segmento social. En consecuencia, ejemplifica la ampliación de programas que el Mides realizó durante la pandemia; refiriendo “el programa Bono Familia”, que se ajusta a la definición de ingreso básico temporal y que permitió compensar la pérdida de medios de vida de la población guatemalteca en situación de extrema pobreza en el momento inicial de impacto de la pandemia. (Pnud, 2022, p. 339)

No se trata de generar una carga tributaria al Estado al proporcionar beneficios económicos (dinero) sino, atender las necesidades prioritarias que presentan los hogares atendiendo al área territorial y condiciones de desarrollo, la falta de transparencia en la ejecución de los fondos y una deficiente logística que no garantizó la correcta canalización de la ayuda a las personas más necesitadas son lecciones aprendidas de la crisis pandémica para que en el futuro se tome de base el censo poblacional actualizado. En relación con ello, la construcción de un registro social de hogares que refiere el informe debería dirigirse en la captura de información por los gobiernos locales de los hogares en pobreza y extrema pobreza que identifique las necesidades y limitaciones de las personas atendiendo al territorio, cuyo resultado fomenta programas y proyectos de tecnificación y capacitaciones; esto debería ser una prioridad e incluirse en la agenda de gobierno.

Relativamente, el informe destaca el empleo y las oportunidades económicas como una agenda prioritaria para reducir la desigualdad.

La baja productividad e informalidad de los sectores en los que se concentra la mayor parte del empleo, los programas para el desarrollo de la micro, pequeña y medianas empresas, el fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, y el plan Guatemala no se Detiene, la Ruta del Emprendedor, de resolución de las brechas de infraestructura existentes (vial, aduanera, productiva, energía y agua, entre otros). (PNUD, 2022, p. 341)

En síntesis, las posibilidades de diversificar las economías locales, urbanas y rurales, y de aumentar la productividad pasan por prestar mayor atención a los aspectos sociales e institucionales del entorno socio-territorial en el cual se desarrollan las actividades económicas. En secuencia, a lo expuesto en el informe se sugiere la estrategia para la generación de 2.5 millones de empleo impulsada en el 2021 por el gobierno de Guatemala y el de Estados Unidos de Norteamérica, la cual debe priorizar una inclusión rural y urbana, que garantice al sector rural capacidad de producción

agrícola y comercialización en el mercado interno y externo.

Por otra parte, la desigualdad de género impacta severamente en el desarrollo social y económico de las mujeres, específicamente genera una desproporcionalidad al respecto de los derechos humanos y en la prestación de servicios esenciales (empleo, la participación política, educación, salud) entre otros; al respecto el Indh proyecta entre 2002 y 2018 cifras preocupantes: En el 2002, solo el 17.5 % de las mujeres en la Pet participaban en el mercado laboral, que contrastaba mucho con el 64.6 % para los hombres. Esa tasa aumentó poco para las mujeres, del 17.5 % al 21.4 %, entre 2002 y 2018, y se mantuvo estable para los hombres, pasando del 64.6 % al 63.3 %. Hay diferencias territoriales relevantes en este aspecto (Pnud, 2022, p. 115).

Guatemala es un país demográficamente variable, desde esa perspectiva, las necesidades de las personas siguen ese patrón y lógicamente las políticas públicas deben responder a esa variedad de cambios en las necesidades sociales.

El Indh con relación a lo expuesto expresa:

“

Complementariamente, existen normativas, instrumentos y protocolos regidos por la Segeplan, que vinculan ese sistema con la planificación sectorial e institucional y la formulación de políticas públicas en el nivel central. Esta arquitectura está sostenida por un marco legal y normativo y una larga y rica experiencia de aplicación. (Pnud, 2022, p. 344)

1. **lineamientos desactualizados** en el tema de formulación y evaluación de proyectos;
2. **baja capacidad del recurso humano en formulación y evaluación de proyectos**, en todas las entidades de Gobierno y en las Direcciones Municipales de Planificación;
3. **limitados recursos financieros** para la contratación de estudios en formulación y evaluación de proyectos, y
4. **los proyectos no se identifican dentro del proceso de planificación.** (Secretaría General de Planificación [Segeplan], 2021).

”

## Sobre el desarrollo urbano y rural

En la línea expuesta, se acota el análisis exclusivamente a las recomendaciones que el Indh hace referente al desarrollo urbano y rural, si bien los temas tienen diferentes necesidades territoriales, se complementan al formar parte esencial del desarrollo económico de los ciudadanos. Sobre sale el esquema centralizado de la política pública que tiene Guatemala basado en el Sistema de Consejos de Desarrollo (Siscode) con una función destacada, la de facilitar y articular la participación ciudadana pluriétnica, pluricultural y plurilingüe del país. Refiriéndonos a la planificación destaca el rol que tiene la Segeplan en el desarrollo con capacidad técnica en elaborar instrumentos de planificación identificando tres procesos trascendentales en Guatemala:

i) la construcción del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032, formulado participativamente en el seno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;

ii) la promoción de los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial, logrando que el 86 % de los municipios (294) cuente con dicho instrumento aprobado en su fase III, y

iii) por mandato del Conadur, ha liderado el proceso de apropiación nacional de la Agenda 2030 y su alineación al Plan Nacional de Desarrollo. (Pnud), 2022, pp. 345-346

Sumado a lo expuesto por el Pnud, el informe prioriza en la necesidad de revitalizar el Siscode en función de la planificación y articulación de los consejos de desarrollo y los actores locales en la implementación y desarrollo de proyectos que dirijan sus efectos a las necesidades territoriales de fondo, fomentando una estrategia de diálogo con el gobierno central más allá de los gobiernos locales. En función a ello los consejos de desarrollo deben funcionar enlazando agendas de trabajo focalizadas al fortalecimiento de sus capacidades. En esta línea, acentúa la importancia de generar un proceso de descentralización entre gobiernos municipales y el gobierno central que focalice esfuerzos en la reconfiguración del Estado para fortalecer la gobernabilidad local.

Se destaca la importancia de ampliar nuevas estrategias de planificación dirigidas al Ordenamiento Territorial en los municipios y en los departamentos que respondan a las necesidades básicas que se presentan por territorios (área rural y área urbana) por medio de la implementación de un sistema de captura de información social y económica que más allá de indicadores de pobreza y desnutrición, atiendan las causas estructurales que motivan la movilidad humana interna y externa, la explotación de los recursos naturales, respaldado por un monitoreo permanente por resultados de las instituciones.

En cuanto a la urbanización se indica el rol que tienen las ciudades intermedias y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, específicamente el crecimiento de estas y su incidencia en el desarrollo del país. Reflexiona en la trascendencia en el tiempo que han tenido los problemas de urbanización. El Indh destaca que, para mejorar la urbanización y su impacto positivo en el desarrollo humano, los esfuerzos deben dirigirse a responder a las siguientes necesidades: (...) servicios, mejora de infraestructuras, regulación del uso de la tierra, seguridad ciudadana y prevención contra las violencias, preservación de los ecosistemas, entre otros (...) Específicamente, se sugiere fortalecer las capacidades de los municipios en planificación, ordenamiento territorial, gestión financiera y de servicios públicos y regulación ambiental, al igual que la consolidación de esquemas de financiamiento sostenibles con mayor capacidad para diseñar e institucionalizar mecanismos para la generación de recursos propios. (Pnud, 2022, p. 352)

Con relación al Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, la esencia de la Política de Preinversión (2022-2032) radica en que los proyectos de inversión pública que se presenten al SNIP tengan evaluaciones financieras, sociales y económicas, bajo los nuevos lineamientos de preinversión. Se sugiere que aunado a los instrumentos mencionados se incluya el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) formulando una estrategia lineal a nivel institucional y municipal.

La revitalización del Sistema de Consejos de Desarrollo (Siscode) debe centrar sus esfuerzos en desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032, las 10 metas priorizadas por Segeplan y las 129 metas priorizadas en los

Ods, estableciendo una agenda que desarrolle los cinco ejes que integra el Siscode: el nacional, el regional, el departamental, el municipal y el comunitario; que más allá de los diálogos de alto nivel promueva la capacitación de sus integrantes con una logística coordinada en el desarrollo de proyectos que prioricen las necesidades estructurales en los territorios. Las acciones deben articularse con las municipalidades, específicamente con las unidades competentes.

Con relación a la descentralización, Guatemala cuenta con una ley de descentralización que no ha podido alcanzar su objetivo. Sin embargo, descentralizar la gestión pública es fuente de empleo y mejora en el desarrollo humano, minimiza la migración interna y externa. Esta acción puede desarrollarse implementando un plan de descentralización nacional que articule al gobierno central, gobiernos locales, sector privado y la inversión extranjera.

Las asociaciones municipales pueden definir la brecha para articular el trabajo más allá de los límites territoriales, la prestación de servicios en la salud, educación, seguridad ciudadana y seguridad humana, los cuales son derechos universales inherentes a la persona y un compromiso constitucional del Estado en garantizarlos y en función a ello los gobiernos locales juegan un rol relevante para su cumplimiento más allá de los límites de territorios de cada municipio. Con relación a ello, el Instituto de Fomento Municipal (Infom) y la Comisión Presidencial de Asuntos Municipales (Copresam) juegan un rol esencial en la tecnificación y enlace entre las municipalidades y el Organismo Ejecutivo. Estas instituciones deberían retomar la implementación de la Política de Fortalecimiento de las Municipalidades que desarrolla los temas identificados en el Indh.



Con respecto a los desechos sólidos el informe resalta la urgencia de asumir: La sostenibilidad de alianzas estratégicas entre el sector privado, municipalidades y academia, enfocadas a modelos innovadores de consumo y de diseño de incentivos normativos y económicos que motiven la adopción de prácticas sostenibles de manejo y disposición de desechos. (PNUD, 2022, p. 353)

Es importante que el gobierno central, a través del Organismo Ejecutivo, no prorrogue la obligatoriedad de las municipalidades del saneamiento de las aguas negras o residuales por medio de la implementación de plantas de tratamiento. En secuencia, en el año 2020 se presentó en el Congreso de la República la Iniciativa de Ley 5162 “INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LA LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL PARA LOS RESIDUOS Y DESECHOS”, cuyo espíritu es regular y contribuir a mitigar los efectos del problema. La iniciativa de ley fue analizada en el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Ipnusac).

El Pacto Mundial para una Migración Segura, incluye veintitrés acuerdos para mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen (...) (Pnud, 2022, p. 353)

En secuencia, el trabajo parcial puede ser una oportunidad para contrarrestar la migración, un esfuerzo articulado entre sector privado y público y la inversión extranjera en general para el área urbana, respecto al área rural, la tecnificación y ampliación de programas como el huerto familiar motivan el interés de las familias a trabajar y aprovechar los recursos disponibles, esfuerzos que deben articular una estrategia de créditos a bajo interés que permita a los campesinos y agricultores el acceso a los mismos. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) ente rector con responsabilidad directa en el desarrollo rural, debe vincular el trabajo

con las instituciones estatales, sector privado, sector público, academia y sector campesino; tomando como base la implementación del “Plan Estratégico Institucional 2021-2026” que abarca las recomendaciones del Pnud en el Indh. Se recomienda que el tema se desarrolle con un equipo de expertos que profundicen el análisis y propuestas.

Además, debe dársele seguimiento a la Iniciativa de Ley número 3235 que dispone aprobar la Ley de Desarrollo Rural Integral y a la Iniciativa de Ley Identificada con el Número 4947 Ley de Agricultura Familiar (opinión jurídica emitida por Ipnusac), tal seguimiento debería ser parte de la agenda de gobierno, articulando su impulso multisectorial y compromiso serio del pleno de diputados en aprobarlas.

## Protección del medio ambiente

Lo propuesto por el IDH respecto al cambio climático debe direccionarse al cumplimiento de los Ods, específicamente el Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Es imperativo pensar en una política que desarrolle el conocimiento de los Ods a nivel municipal, para direccionar la ruta a seguir y atender los problemas estructurales bajo esos lineamientos. En materia internacional, el cumplimiento de tratados y convenios internacionales, así como el diagnóstico y actualización de instrumentos nacionales en el tema. El informe refiere al fortalecimiento de políticas y marcos legales, enfatiza en la intención de crear el Viceministerio del Agua promovido en el año 2021 dentro del Marn, resalta el refuerzo de las capacidades institucionales y avanzar en el tema. Ejemplifica y valora los esfuerzos de las

mesas técnicas en las cuencas de los ríos Ocosito, Naranjo Suchiate, Samalá, Achiguate, Coyolate y Xayá-Pixcayá, y para las zonas marino-costeras de Izabal y la Mesa Occidental del Agua (Pnud, 2022, p. 357).

Por consiguiente, el uso sostenible del recurso del suelo y el agua se prioriza en la falta de regulación legal de esta última, este vacío puede incidir a futuro en el aumento de la conflictividad social, su uso discrecional y la contaminación del recurso hídrico repercute en la salud humana. Es imperativo establecer una agenda de seguimiento a las iniciativas de ley presentadas en la Dirección Legislativa del Congreso de la República, que pretenden normar su uso. Aunado a ello, el Registro de Información Catastral (RIC), responsable de mantener actualizado el catastro

nacional, juega un rol preponderante en la solución de los conflictos derivados de la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, es importante establecer una política que mida y fiscalice la gestión por resultados del RIC y articule el trabajo con las municipalidades por medio de las Direcciones de Catastro Municipal, involucrando a la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (Copadeh), cuya debilidad institucional limita su cobertura a nivel nacional, por ello unificar los esfuerzos con el RIC contribuiría a una mejor respuesta a las demandas de los sectores inmersos en la conflictividad que se perpetúa al no tener respuestas concretas que garanticen certeza y seguridad jurídica en la resolución de los casos.

### 3. Principales recomendaciones sugeridas por el Indh 2022

Las recomendaciones del Pnud se enfocan en acelerar el desarrollo humano y disminuir la desigualdad social, se clasifican en cinco ejes temáticos: Desarrollo humano y reducir la desigualdad estructural, Una renovación y aceleración de las políticas públicas con enfoque de desarrollo humano, Fortalecer el enfoque territorial del desarrollo humano, Urbanización, movilidad humana, medio ambiente y recursos naturales: una agenda urgente, otros fenómenos territoriales: gobernabilidad local y seguridad ciudadana (Pnud, 2022, pp. 335, 337, 344, 352, 360).

Para efectos del análisis se esbozan los ejes temáticos por la vinculación que tienen en torno al desarrollo humano con enfoque territorial.

El Informe resalta la ventaja y el aprovechamiento demográfico que tiene el Estado de Guatemala esencial para el desarrollo humano, en los procesos de renovación de las políticas públicas sociales se garantice la participación amplia que aglutine a todos los actores del gobierno central y de los gobiernos municipales. En secuencia, debe priorizarse en la delimitación de una agenda en el largo, mediano y largo plazo incluyente que gire a mejorar la prestación de servicios básicos (salud, educación, agua potable, saneamiento, tecnología digital, entre otros); aunado refiere la urgencia en contener los efectos del covid-19 reforzando las capacidades del sistema de salud. En relación con la educación es importante reducir la desigualdad en su acceso y aprendizaje.

El fortalecimiento de un sistema de protección social integral garante del respeto de los derechos humanos y reduzca los índices de desnutrición en la niñez, mujeres y población indígena debe versar en una agenda de generación de empleo equitativa e incluyente que garantice el desarrollo integral de la persona. Para alcanzar este propósito es necesario la revitalización de la planificación en la gestión pública articulando la agenda de trabajo con los gobiernos municipales, gobierno central, consejos de desarrollo, actores encargados del desarrollo económico con una amplia agenda de participación ciudadana que motive el diálogo y los acuerdos pertinentes. Modernizar el sistema de ciudades intermedias y articularlo con áreas rurales en cuanto a la prestación de los servicios y oportunidades de desarrollo a través de una planificación territorial que acompañe su expansión son, entre otras, prioridades en la agenda.

Con relación a la migración el informe prioriza la consolidación de una política migratoria que focalice su efecto en la protección, apoyo y

seguridad de los retornados. En esa línea está la importancia de las remesas para el desarrollo y su contribución al cambio climático, en la urbanización y en la prestación de servicios básicos en los territorios.

Resalta la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial con énfasis en la administración de los recursos naturales (bosques, suelos, agua y biodiversidad), en la optimización y transparencia en la ejecución del presupuesto. Relativo a la gobernanza local enfatiza en la implementación de unidades municipales de prevención de la violencia y el delito articulando esfuerzos con las intuiciones estatales competentes. Todas las acciones descritas deben priorizarse en una nueva elaboración de políticas económicas y sociales focalizadas en el desarrollo humano integral como lo indica el PNUD “de nueva generación”, que garanticen oportunidades de trabajo y empleo en el ámbito rural y urbano.

## 4. Ruta de fortalecimiento institucional

El Indh presentado por el Pnud delimita uno de los retos más grandes, pero no imposibles para el Estado de Guatemala. La implementación y desarrollo de las recomendaciones sugeridas en este, es quizá el desafío más relevante porque requiere del compromiso social, político y sectorial de los actores responsables del desarrollo social y económico del país.

En la línea de lo anterior, la Universidad de San Carlos de Guatemala desarrolló mesas de trabajo integradas con equipos multidisciplinarios cuyo resultado fue la elaboración de la Agenda estratégica 2020-2024. Una propuesta desde la

Universidad de San Carlos de Guatemala (Agenda Estratégica),<sup>1</sup> que expone cuatro ejes: Estado y Democracia, Seguridad Democrática, Justicia y Legalidad, Desarrollo Incluyente Integral y Sostenible, Políticas Sociales con Énfasis en Educación y Salud.

La Agenda estratégica es el resultado del mandato constitucional a la USAC, de contribuir en la solución de los problemas nacionales a nivel país. Con esa visión la Agenda estratégica parte de: el Sistema Nacional de Inversión Nacional (Snip), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Odm), Los objetivos de Desarrollo Sostenible (Ods), los

---

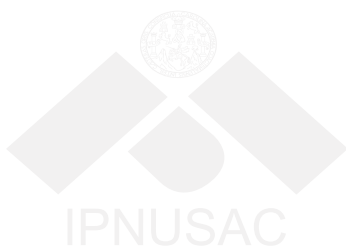
1. Agenda estratégica 2020-2024, UNA PROPUESTA DESDE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

Acuerdos de Paz y Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur). Agenda estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. (USAC, 2020, p. 6).

Consecuentemente, el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Ipnusac) ha tenido una participación activa emitiendo opiniones técnicas jurídicas a iniciativas de ley cuyo contenido tienen una vinculación con los temas y recomendaciones que desarrolla el Índice de Desarrollo Humano (Pnud, 2022), entre estas se puede referir el comunicado por el Consejo Superior Universitario publicado el 10 de agosto de 2022, donde manifiesta su rechazo a la aprobación de las iniciativas de ley 6054, 6055, y 6021, vinculadas en materia ambiental. En esa misma línea se han analizado las reformas a la Ley del Servicio Civil, reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, se elaboró el proyecto de ley de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia de justicia y

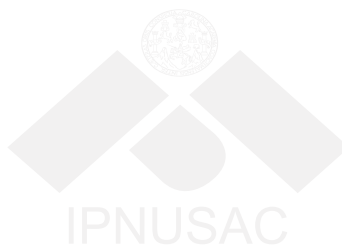
seguridad ciudadana (iniciativa 4387), se elaboró el proyecto de ley Aguas Grises y su Reutilización en Nuevas Construcciones, el análisis de la iniciativa de Ley 5162 "INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LA LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL PARA LOS RESIDUOS Y DESECHOS", entre otras.

La *Revista Análisis de la Realidad Nacional* en su versión digital e impresa ofrece una amplia gama de artículos y análisis que desarrollan la agenda estratégica en las diferentes temáticas: el desarrollo socioeconómico, medioambiente, desarrollo rural, sociopolítica, salud, educación y justicia y seguridad ciudadana. Como puede apreciarse existen esfuerzos tanto en el ámbito nacional como internacional en generar propuestas con lineamientos concretos que dan seguimiento a los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala, la ruta a seguir debe centrar los esfuerzos en alcanzar un acuerdo político social que permita una participación amplia enfocada al análisis de las propuestas que existen en la solución de los problemas estructurales e históricos del país. Lo anterior en la línea de las recomendaciones por el Indh.



## Referencias

- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (s.f.). Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (Cocode) de Guatemala. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejos-comunitarios-de-desarrollo-urbano-y-rural-cocode-de-guatemala>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002-2019. <https://www.undp.org/es/guatemala/publications/informe-nacional-de-desarrollo-humano-desafios-y-oportunidades-para-guatemala-hacia-una-agenda-de-futuro-la-celeridad-del>
- Secretaría General de Planificación. (10 de febrero de 2021). Segeplan elabora Política de Preinversión para mejorar el impacto de la inversión pública en la calidad de vida de la población. [de-la-poblacion#:~:text=Seg%C3%BAn%20inform%C3%B3%20el%20Director%20de,todas%20las%20entidades%20de%20Gobierno](https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/166-noticias-2019/2050-segeplan-elabora-politica-de-preinversion-para-mejorar-el-impacto-de-la-inversion-publica-en-la-calidad-de-vida-de-la-poblacion#:~:text=Seg%C3%BAn%20inform%C3%B3%20el%20Director%20de,todas%20las%20entidades%20de%20Gobierno)
- Secretaría General de Planificación. (s.f.). El 75 por ciento de los municipios del país ya han construido sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/166-noticias-2019/1961-el-75-por-ciento-de-los-municipios-del-pais-ya-han-construido-sus-planes-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>
- Secretaría General de Planificación. (s.f.). Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, [http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking\\_2013/Politica\\_fortalecimiento\\_municipal.pdf](http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking_2013/Politica_fortalecimiento_municipal.pdf)
- Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (I). (2020). Agenda estratégica 2020-2024. Una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf>



# Hacia una economía para el Buen Vivir en Guatemala

Edgar Pape Yalibat

## Resumen

El presente artículo surge a raíz de los más recientes números de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, con su nuevo apellido *Manera de ver*, y de los análisis críticos efectuados a raíz de la publicación del más reciente informe de desarrollo humano para Guatemala. Se trata de aportar una visión alternativa en torno al desarrollo humano y social que articule las nuevas visiones latinoamericanas en torno al Buen Vivir y el Estado plurinacional. El mismo requiere de una plataforma económica, en torno a la cual se vierten aquí elementos de naturaleza fiscal, de economía ecológica y de planificación con una visión hacia el futuro.

## Palabras Clave

Buen Vivir, Estado plurinacional, bienes comunes, economía ecológica, crisis del neoliberalismo.

## Abstract

The present article arises from the most recent issues of the journal Analysis of the National Reality, with its new surname, Mana de la Ver, and from the critical analyzes carried out following the publication of the most recent human development report for Guatemala. It is about providing an alternative vision around human and social development that articulates the new Latin American visions around Good Living and the plurinational State. It requires an economic platform, around which elements of a fiscal nature, ecological economy and planning with a vision towards the future are poured here.

## Keywords

Good living, plurinational state, common goods, ecological economy, crisis of neoliberalism.

**La crisis generalizada por la que atraviesa el país, y en especial la que angustia al ser humano y pone a la tierra al borde del colapso, me impulsa a desarrollar este trabajo con la intención de activar el diálogo y ampliar ideas-fuerza que nos orienten a cambiar desde una perspectiva de política económica la relación sociedad-naturaleza.**

Una de las funciones que la Constitución Política de la República exige al poder político en sus artículos 118 al 131 es la defensa y protección de los bienes comunes para contribuir a fundar el régimen económico y social sobre la base de principios de justicia social. A pesar de ello se incumple a menudo este postulado y acaba sometido a intereses particulares privados. En un contexto de desigualdad y exclusión, se otorgan preferencias a las explotaciones propiamente extractivas e individuales, trastocando el concepto de bien común que asigna prioridades a los usos sociales, culturales y ambientales frente a la lógica del lucro privado, por cuanto su uso descontrolado repercute en el desgaste de los bienes comunes, y consecuentemente, en la seguridad, el bienestar y el desarrollo sostenible de la población.

El conjunto de la sociedad no tiene, por tanto, garantías de que se estén tomando las decisiones justas y necesarias sobre la gestión de recursos claves para la subsistencia, el bienestar y la paz social por lo que deviene necesario impedir las prácticas excesivas y aprovechamiento irracional de dichos bienes en detrimento de los derechos humanos y colectivos, como ocurre con el agua, el subsuelo, las reservas forestales, los ríos y lagos y frecuencias radioeléctricas.

En consecuencia, los bienes comunes están en la base del programa económico del Buen Vivir en tanto corresponden a un concepto de colectividad, de naciones, de los derechos de pertenencia a un Estado no solo como individuos, sino también como colectividades.

El preludio de una propuesta del Buen Vivir —que como en la experiencia de América del Sur debe pasar por cambios en la estructura, legislación y política pública del Estado de Guatemala— parte de la relación de las comunidades con la naturaleza y en particular, con los bienes comunes entendiendo a estos como cimientos inherentes a la madre tierra, al territorio y al alma colectiva de territorialidades diversas que permiten la producción, distribución y consumo de medios de vida en forma armoniosa y sostenible. En consecuencia, los bienes comunes están en la base del programa económico del Buen Vivir en tanto corresponden a un concepto de colectividad, de naciones, de los derechos de pertenencia a un Estado no solo como individuos, sino también como colectividades. En efecto, tal como fue reconocido en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas “la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe”, de lo que se desprende que el reconocimiento de sus derechos de participación política como pueblos originarios —mayas, garífunas y xincas— que constituyen cerca del 70% de la población, exige necesariamente la construcción de un estado plurinacional.



# Una condición necesaria: el estado plurinacional

El modelo depredador en lo económico y ambiental es propio de un Estado atrapado por élites que comparten una ideologización conservadora, rentista y excluyente bajo una forma política unitaria y discriminatoria. Este Estado es hoy neoliberal, extractivista y corrupto. Como Estado unitario simula una representatividad de los ciudadanos cuando la realidad demuestra que se reprime la identidad de diversas poblaciones que comparten valores, costumbres y territorios. Desde 1821 se establece una fachada imaginaria que desconoce a las naciones, entierra sus

identidades y sus derechos territoriales y concentra el poder en cúpulas fundantes de una “patria criolla”, que decide todo por encima de la voluntad de los pueblos originarios. El desafío del Buen Vivir en Guatemala es escuchar el grito de los hijos de la tierra, recobrar sus voces plurales para escapar de lo destructivo del modelo económico actual y constituir su presencia a partir de la fundación del estado plurinacional que enriquezca la interacción de las naciones de forma mutuamente enriquecedora.

**El desafío del Buen Vivir en Guatemala es escuchar el grito de los hijos de la tierra, recobrar sus voces plurales para escapar de lo destructivo del modelo económico actual**

En la construcción del estado plurinacional como condición básica del paradigma del Buen Vivir, la gestión de los bienes comunes debe ir de la mano con reformas institucionales que configuran una administración pública de calidad, orientada a la renovación moral de la sociedad y al fomento del buen vivir de las comunidades donde cobra vida la protección y sostenibilidad de la provisión de bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna para todos los miembros de los pueblos originarios de Guatemala.

Dentro de este marco, el modelo de Estado plurinacional implica la planificación, organización y aprovechamiento sostenible de los

bienes naturales así como la recuperación con transformación de los bienes comunes privatizados a fin de mitigar sus efectos sociales y ambientales perniciosos e impulsar el logro de resultados significativos para avanzar en el pluralismo económico y el Buen Vivir de toda la población, consistentes con la macro visión de las comunidades indígenas y campesinas y con los ejes estratégicos y objetivos gubernamentales, que se consignen en la nueva Constitución Política que deberá ser acordada por la Asamblea Plurinacional Constituyente, creadora de eficacia y de nuevos valores públicos a la sociedad guatemalteca.

# Indígenas, campesinos y capas bajas y medias marginadas de las riquezas y diversidad de los bienes naturales y comunes

El neoliberalismo y la política de ajuste estructural promovida por el Consenso de Washington en favor del empresario conservador guatemalteco ha despojado al Estado y a las comunidades del aprovechamiento de sus activos que le proporciona la madre tierra y de los bienes de dominio público. La apuesta por las privatizaciones y las inversiones extractivas, el autoritarismo en las decisiones, la corrupción y la ideologización conservadora, han convertido al Estado de Guatemala en factor del problema en lugar de ser parte de la solución.

De esa cuenta, el modelo económico actual es depredador y criminal, en el sentido que corrompe entes públicos y privados, incrementa la desigualdad y la pobreza y destruye al medio ambiente, ocasionando pérdidas al desarrollo humano. Este estilo de acumulación agudiza la concentración de la riqueza en pocas manos, y le extrae recursos a la naturaleza y a la sociedad, como se observa en los negocios extractivos. La actividad minera y de hidrocarburos, por ejemplo, se caracteriza por regalías y contribuciones que participan apenas con el 0,35 por ciento de la recaudación tributaria del gobierno, mientras que la extracción de recursos mineros promedio en América Latina es del 28 % de la renta total del gobierno. Tanto estos bienes del subsuelo como la explotación de los recursos renovables gozan de variados incentivos y privilegios, llegando al cinismo de que algunas de ellas se tipifican como maquiladoras, sumado a los enormes costos que le producen a la sociedad por ocasionar graves problemas de contaminación que deteriora la

salud y el saneamiento de los espacios urbanos y rurales del país.

Es una ingratitud que mutila las oportunidades de la gente que las empresas extractivas de recursos mineros, hidrocarburos y de aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables impongan una legislación leonina, bajo regímenes preferenciales y exentos del pago de impuestos, aranceles y hasta arbitrios municipales, a la par que cobran jugosas cantidades de dinero por devolución del crédito fiscal a sus exportaciones.

Las autoridades y legisladores no parecen preocuparse de las injusticias que agravan la conflictividad social en el campo y la terrible contaminación de los bienes comunes, incluido un líquido vital como el agua, cuya regulación permanece engavetada en el Congreso de la República desde hace más de 25 años, resultando una “maldición” para la gente que, en condiciones de abundante recurso hídrico, más del 40 % de la población carezca de agua potable. Se omite deliberadamente lo consagrado en el artículo 128 de la Constitución, relativo a que el aprovechamiento de las aguas y de los ríos “está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna”.

El cáncer de la corrupción desgarrar a las instituciones públicas encargadas de la gestión de los bienes comunes, esto ocurre en los aprovechamientos forestales, en los contratos de exploración y explotación minera, hasta cobros por derechos y regalías al grado que, en el pasado reciente de auge en la extracción de oro

y plata, se llegaron a negociar, fuera de toda ley o reglamento, las “regalías voluntarias” que no se registraron en la contabilidad del Estado.

Los bienes comunes naturales como el agua de los ríos y otros recursos energéticos renovables se han venido deteriorando por la intervención de empresas oligopólicas que estiran y abusan los beneficios que les concede el decreto 63-2003 del Congreso de la República, sin que haya supervisiones ni planes de monitoreo por parte del Estado. Por esta razón, las comunidades siguen sin electrificación rural a la vez que sufren las consecuencias de elevadas tarifas por los servicios. De modo que tanto las empresas de electricidad (incluidas hidroeléctricas) como las de telecomunicaciones que explotan las ondas electromagnéticas, propiedad de la nación, presentan altas tasas de crecimiento con jugosas rentabilidades, sin que se preocupen de los costos ambientales y externalidades que perjudican el bienestar de las comunidades.

En adición a esto, ciudadanos y trabajadores de a pie, pequeños y medianos empresarios pagan más impuestos que las empresas extractivas que, cada vez más, ocupan nuevos territorios, abusando incluso de las áreas protegidas y zonas fronterizas de la nación. Con una carga tributaria baja y alto nivel de corrupción, el Estado unitario mostró sus deficiencias en el tratamiento de la pandemia del covid-19, en las carencias de medicamentos, servicios hospitalarios y escolares y en el colapso de la red de carreteras y caminos rurales. A las demandas de la población rural, indígena y campesina, el poder económico y político ha ignorado las sucesivas consultas populares mediante las cuales se han rechazado las explotaciones mineras, petroleras e hidroeléctricas; es más, han respondido con violencia, estados de sitio y persecución a líderes comunitarios, criminalizando sus reclamos. Tras el empobrecimiento, la degradación de bienes naturales y la violencia, el flujo de migraciones se ha incrementado ostensiblemente.

## Los bienes comunes como eje estratégico del Buen Vivir

La economía convencional, cerrada y monetaria que desprecia la biósfera con lógica individual y de mercado libre, se ha vuelto egoísta y depredadora, al grado que al poner precios a las relaciones humanas nos arrastra al vacío de desconfiar en un futuro común y a la eventual tragedia de aniquilar la vida en el planeta. Esta economía, ausente de ética con la sociedad y la naturaleza tiene una enorme incidencia en el rompimiento de los tejidos de solidaridad, en el empobrecimiento de las comunidades y el deterioro ambiental, por lo que es necesario poner la mirada hacia las ideas y otras formas productivas practicadas en lo profundo de la tierra y de la historia de los pueblos nativos y establecer una gestión adecuada y sostenible de los bienes comunes.

En la economía del Buen Vivir, las personas y en particular los pueblos originarios recuperan el desarrollo de una vida armónica, tanto con los ecosistemas como con los seres humanos y su espiritualidad, al revalorizar sus identidades e incorporar la cordura y la sostenibilidad en las formas de producción y consumo. Ello significa, conforme las leyes del país, buscar una sociedad justa, equitativa, de bienestar en que las personas, más allá de la exuberancia material, le encuentran sentido a su vida, centrados en el cuidado del otro y en la participación de las comunidades indígenas y campesinas.

La recuperación y gestión de los bienes comunes pasa por la renovación del Estado unitario y mononacional actual hacia uno que construya un Estado plurinacional, comunitario y descen-

tralizado con autonomía de los territorios indígenas y el reconocimiento de las comunidades como sujetos de derechos y obligaciones. Esta gran transformación forma parte de un planteamiento estratégico que ha de ser plasmado en la parte

económica de la Constitución del nuevo Estado Plurinacional, dando especial prioridad a la formulación y cumplimiento de un decálogo de lineamientos básicos, como se ve a continuación:

## El decálogo económico en el nuevo Estado plurinacional

1. **El régimen económico es plural y mixto.** Esta característica surge de la transición de pasar de la existencia de un Estado Unitario, homogéneo, monocultural y mononacional a un Estado que reconoce la existencia de varios pueblos o naciones. Siendo que la economía plural denota multifactorialidad y la economía mixta denota reciprocidad, el modelo que se propone es social y solidario al privilegiar la participación de las comunidades indígenas y campesinas como actores económicos básicos, junto al sector social y al sector privado, donde el Estado Plurinacional ejerce el rol y la calidad de gran rector de la economía plural.

2. La transformación se basa en el **fomento de la producción y la redistribución de activos e ingresos** en igualdad de derechos sociales y económicos, a partir del reconocimiento de los derechos a la tierra y a los derechos colectivos de las naciones originarias, es decir a los cuatro pueblos ya reconocidos en los acuerdos de paz, donde el derecho al territorio implica el ejercicio de libre determinación de sus actividades económicas sobre la base de la participación comunitaria que busca el equilibrio y la armonía entre Economía, sociedad y naturaleza, más que la renta propiamente dicha.

3. La economía plural y mixta requiere de la **autonomía territorial** sobre la que se levantan las columnas del Buen Vivir; es decir, el proceso económico en sus diversas fases de producción, intercambio, distribución y consumo, así como las nuevas estructuras políticas, sociales, culturales, la justicia, los derechos individuales y la espiritualidad. De modo que los ejes de política económica respecto a la tierra, agua y territorio son factores claves para construir consensos en la lucha por la construcción del Estado plurinacional y popular. En lo exterior, la economía plural del Estado Plurinacional diversificará los procesos solidarios de inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana, promoviendo una política comercial estratégica y soberana, articulada a las modalidades productivas de los territorios indígenas y campesinos.

4. El carácter comunitario de la **economía plural**, parte de la determinación para promover la propiedad ancestral, colectiva, asociativa, cooperativa y artesanal de los actores productivos tanto rurales como urbanos. Es en este punto de restitución de territorios ancestrales que los cuatro pueblos se transforman en sujetos económicos plenos en derechos y obligaciones dentro de un Estado Plurinacional, comunitario y descentralizado. Asimismo, por el carácter mixto de la economía del buen vivir, se fomentará la coexistencia de sistemas productivos coges-

tionados por empresas privadas y empresas estatales, municipales y comunitarias en áreas de servicios públicos, industrias ecoeficientes e infraestructura.

5. Sobre la base de su enfoque integrado e inclusivo, la economía del buen vivir prioriza **el proceso de acumulación para la vida**, es decir, a aquellas formas de organización económica basadas en la racionalidad reproductiva de la vida, incluyendo formas cuentapropistas y autogestionadas, la agricultura familiar, el trabajo del cuidado doméstico y no remunerado, el trabajo comunitario basado en conocimientos y culturas tradicionales y cualquier otra forma de trabajo bajo la condición de que sea decente y propicie una creciente autonomía y emancipación de los sistemas extractivistas, y en particular, que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, en armonía con la naturaleza y el medio ambiente.

6. Uno de los sectores impulsores que prioriza la Economía plural es **el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, como antesala de la soberanía alimentaria, en virtud de que el estado plurinacional debe garantizar acopios para enfrentar la desnutrición y la hambruna y alimentar a toda la población. La producción agrícola y pecuaria será diversificada, de naturaleza orgánica y sostenible, en la perspectiva de recuperar los suelos productivos y mejorar la ingesta alimentaria. La producción de granos básicos y de especies alimenticias autóctonas, muchas de ellas con prácticas resistentes al cambio climático, será objeto de incentivos especiales. Para garantizar el fomento de cultivos, la producción y el consumo sostenible, se apoyarán iniciativas que contribuyan a **una transición digital** y a establecer un sistema plurinacional de investigación, ciencia y tecnología apropiada, basada en conocimientos y prácticas ancestrales amigables con la madre tierra.

7. El acceso a servicios de **agua y saneamiento** de manera segura es fundamental para el desarrollo de los pueblos originarios de Guatemala, por lo que se **prioriza la gestión de recursos hídricos**, en proyectos de abastecimiento de agua potable y agua de riego, especialmente en comunidades rurales dispersas, en que cobra vitalidad el enfoque de interculturalidad, equidad de género y participación comunitaria. La gestión responsable es básica desde el cuidado de bosques, actividades productivas como pesca, recursos marinos, actividades agrícolas y pecuarias sostenibles, el manejo de residuos, descontaminación e instalación de mecanismos para reutilizar y reciclar el agua en los hogares, agroindustrias, cultivos, jardines y parques comunitarios, hasta actividades de educación sanitaria y ambiental. En general, se fomentará su aprovechamiento como derecho humano y como fuente de generación productiva de energía, para lo cual urge la aprobación de una ley de aguas y la recuperación de su gestión y cogestión por parte del Estado y las comunidades.

8. **Recuperación de los servicios y bienes comunes privatizados** (minería, hidrocarburos, agua, espectro radioeléctrico y otros) y participación de las comunidades en el valor agregado para garantizar su uso sostenible congruente a los postulados del Buen Vivir. Se abrirán nuevos modelos de gestión territorial en alianzas de sectores comunitarios y privados, con apoyo del gobierno central y las municipalidades. En la primera fase de medidas se revisarán los contratos de privatizaciones vigentes a fin de que los servicios de suministro de energía, telecomunicaciones y tecnologías de información, televisión y espectro radioeléctrico, amplíen su uso y acceso universal. Se creará una Agencia o Autoridad para la Gestión de los Bienes Comunes, se prohibirán nuevas privatizaciones, reestructuración de la matriz energética con

inclusión comunitaria y sustentabilidad ambiental, reducción de tarifas y mejoramiento de los servicios municipales.

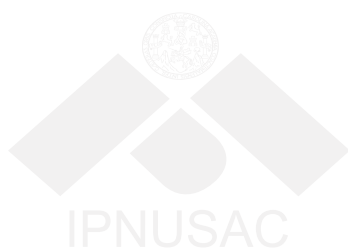
9. **Acoplamiento y renovación de las instituciones económicas y financieras.** Se establecerán cambios en el sistema financiero, el rol del Banco de Guatemala y la banca del desarrollo y las regulaciones de supervisión al sistema financiero en el nuevo Estado plurinacional. Se promoverá el crédito a tasas de interés accesibles, dirigirlo hacia la producción social y comunitaria, crear fondos de garantía y de financiamiento popular (MiPymes de emprendedores y comunidades indígenas) a sistemas de producción que sobreviven en la informalidad, promover las actividades económicas de las mujeres, de los jóvenes y trabajadores de diferentes oficios basados en cultivos ancestrales y artesanías tradicionales. Se requiere también de la creación de un fondo verde para apoyar la cobertura forestal, recuperar la fertilidad de la tierra, descontaminar el agua y los espacios públicos y financiar programas de mitigación y adaptación sobre el cambio climático.

10. El financiamiento del desarrollo y cumplimiento de los ejes prioritarios anteriores, mitigar la crisis ambiental y sanitaria, requiere de un **Programa de Redistribución Fiscal**, que consiste en elevar la carga tributaria directa, mejorar las contribuciones procedentes del uso de bienes comunes, establecer una política fiscal ambiental, eliminar subsidios, exenciones y privilegios a empresas excluyentes a la vez que se otorgarán transferencias para financiar autonomías territoriales, proyectos regionales y gobiernos locales. Por el lado del gasto, se promoverá la eficiencia y la equidad en la ejecución de un gasto público social, plurinacional y solidario, estimulando a productores asociativos, cooperativos, de autogestión y cogestión comunitaria, tanto en espacios rurales como urbanos.

## Referencias

- Consejo del Pueblo Maya. (2014). Un nuevo Estado para Guatemala, democracia plurinacional y gobiernos autónomos de los pueblos indígenas. <https://drive.google.com/file/d/OB31fnGLIBsbMLWRtZkdrX3AOMwc/view>.
- Consejo de Pueblos Mayas, Cpo-Comité de Desarrollo Campesino [Codeca]. (2022).
- Consensos Preliminares por un nuevo Estado Plurinacional y Popular para el Buen Vivir de los Pueblos.
- Constitución Política de la República [Const]. 1985 (Guatemala).
- Eschenhagen, M. (2012). ¿El “Buen Vivir” en las universidades?: posibilidades y limitaciones teóricas. *Integra Educativa*. Revista de Investigación Educativa. (V)3, 89-106.
- Pape, E. (2014). Tributación y Desigualdad Social en Guatemala. [Tesis doctoral Universidad Galileo]. Taller Nacional de Grabados en Acero.
- Pnud, Guatemala. (2022). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desafíos y Oportunidades para Guatemala; hacia una Agenda de Futuro, la celeridad del cambio.
- Una mirada territorial del desarrollo humano 2002-2019. <https://www.undp.org/es/guatemala/publications/informe-nacional-de-desarrollo-humano-desafios-y-oportunidades-para-guatemala-hacia-una-agenda-de-futuro-la-celeridad-del>





El diseño y diagramación de los 500 ejemplares de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* fueron supervisados e impresos en los talleres gráficos de la Editorial EIMioLibro.





"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC)  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Edificio S-11, Salón 100 y 103, Ciudad Universitaria, zona 12

[www.ipn.usac.edu.gt](http://www.ipn.usac.edu.gt)