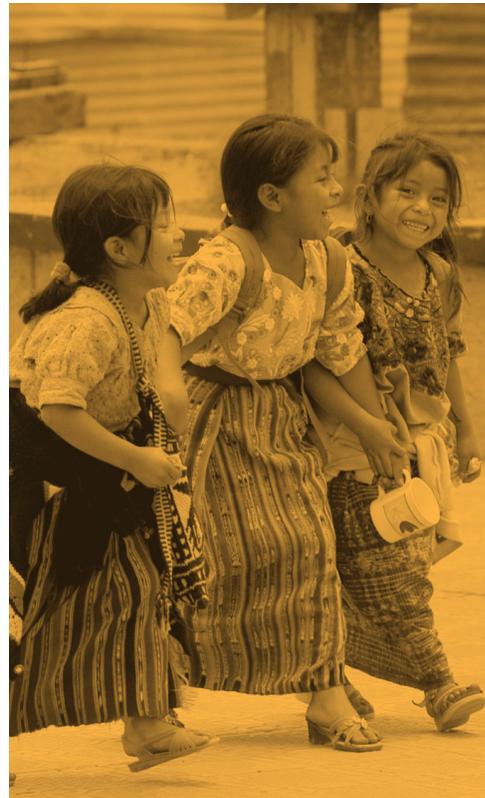


MÁS ALLÁ DEL CONFLICTO, LUCHAS POR EL BIENESTAR

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016



Al servicio
de las personas
y las naciones





MÁS ALLÁ DEL CONFLICTO, LUCHAS POR EL BIENESTAR

Informe Nacional de Desarrollo Humano **2015/2016**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016. - Guatemala. - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

404 páginas

ISBN: 978-9929-606-02-9

1. Desarrollo humano – Guatemala. 2. Conflicto – Guatemala. 3. Luchas sociales. 4. Bienestar.



Informe Nacional
de Desarrollo Humano

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

5ª. Avenida 5-55 zona 14,
Edificio Europlaza, torre IV, nivel 10
Guatemala, Centroamérica

Teléfono (502) 2384-3100

www.desarrollohumano.org.gt

www.gt.undp.org

Diseño de portada: Briseida Milián Lemus

Diseño y diagramación: Briseida Milián Lemus

Edición: Luis Méndez Salinas

Fotografías: Giovanni Diffidenti, Vivian Guzmán,
Edgar E. Sacayon, Victorino Tejaxún, Luis E. Velásquez

Impresión: Litografía Arcón

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de la Embajada de Suecia.

El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones ni la posición oficial de las Agencias y Gobiernos cooperantes que apoyaron la iniciativa.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que no se alteren los contenidos, ni los créditos de autoría y edición. Se estimula el uso de todo o parte de este documento con fines de estudio, investigación o diseño e implementación de políticas públicas, citando la fuente bibliográfica como corresponde.

Primera edición: 3,000 ejemplares

Para obtener una lista de los posibles errores u omisiones encontrados después de la impresión, visite nuestro sitio web en <http://desarrollohumano.org.gt>

MÁS ALLÁ DEL CONFLICTO, LUCHAS POR EL BIENESTAR

Informe Nacional de Desarrollo Humano **2015/2016**

EQUIPO RESPONSABLE

Coordinación

Gustavo Arriola Quan

Asesoría académica

Edelberto Torres-Rivas

Investigación y redacción

Claudia Verónica López Robles

María Alejandra Privado Catalán

Luis Ernesto Velásquez Alvarado

Andrea Cruz Morataya*

(Asistente de investigación)

Proceso editorial y comunicación

Liz Gabriela Marroquín

Administración del Programa

Pamela Rodas

Andrea Chumil

* La colega formó parte del equipo hasta agosto de 2015.

PRESENTACIÓN

Al presentar en esta ocasión una nueva edición del Informe Nacional de Desarrollo Humano, queremos subrayar el compromiso que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene con Guatemala, con los desafíos que plantea el cambio, tan urgente como difícil.

En los *Informes* hasta ahora publicados nos hemos ocupado de considerar los aspectos más estratégicos que el progreso plantea en una sociedad como Guatemala. No nos hemos apartado de esa tradición. Este informe plantea aspectos trascendentales para impulsar al país hacia un desarrollo humano sostenible, dentro del marco democrático.

En espacios públicos se ha llegado a calificar al país como una sociedad conflictiva, y de otra manera, como ingobernable. Son diversas las facetas que promueven esas calificaciones. ¿Pero son realmente explicativas de lo que sucede en Guatemala? El problema de fondo es que, al investigar la naturaleza de los conflictos, resulta inevitable auscultar las bases democráticas de la sociedad.

Un Estado Democrático concreta su naturaleza asegurando los derechos de todos, respetándolos y promoviéndolos. La experiencia primaria del conflicto es que está articulado a condiciones de desigualdad y, por ello, analizar la realidad económica de

un momento determinado permite conocer sus consecuencias políticas, pero también económicas y humanas.

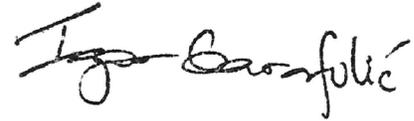
El esfuerzo que se realiza en la preparación de los Informes de Desarrollo Humano está presidido por la vigencia de algunas normas o principios que aseguran la calidad de los resultados. Las investigaciones sociales necesitan cierto rigor en las incursiones de la realidad humana, un control suficiente, por ejemplo, en el método comparativo o en las técnicas del ensayo y el error. Toda afirmación que aluda con fines descriptivos a aspectos empíricos de la realidad, debe estar acompañada por el origen o la fuente de donde aquella viene.

Por otro lado, están los aspectos éticos que acompañan todo ejercicio con las ideas que manejan los seres humanos. De naturaleza ética porque en la búsqueda de la verdad los aspectos subjetivos, emocionales, pueden estar ahí, influyendo, dejando ver otro lado de la realidad que no se había contemplado a la luz de las nociones de justicia y, por lo tanto, bajo el enfoque de capacidad. No hay que olvidar que lo que llamamos realidad, es también resultado de las relaciones sociales humanas. Hay realidades ocultas a la mirada predominante, que no por ello no existen.

Este informe tiene la pretensión de acercarnos a los múltiples conflictos sociales, a la luz del desarrollo que se impulsa en el país. Se centra en darle voz a la gente, a comprender los motivos de las luchas sociales por el bienestar. Su ideal es contribuir al diálogo, por medio de la comprensión de nuestra historia y su diversidad de contextos. Estamos seguros de que únicamente escuchando a la gente podremos construir la tan anhelada paz.

Como colofón, es altamente deseable que el material que se ha trabajado durante más de dos años y que está aquí presentado, pueda ser de utilidad política, social o cultural para el gran público nacional y extranjero. Los diez informes de desarrollo humano que se han publicado en los últimos veinte años, han sido recibidos con interés y entusiasmo

en distintos momentos sociopolíticos. Confiamos en que éste que ahora entregamos agregue conocimientos, desate el debate, interrogue y contribuya a dar respuestas. Pero, sobre todo, esperamos que coadyuve a la construcción de un Estado democrático en pro de un desarrollo humano en armonía con el planeta.



Igor Garafulic
Director de País
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

PRÓLOGO

Para poder avanzar como sociedad es necesario responder, al menos, tres preguntas básicas: 1) ¿qué tenemos?, 2) ¿qué queremos? y, 3) ¿cómo lograrlo? El «cómo» depende en gran medida de la respuesta a las dos primeras. La primera pregunta requiere realizar adecuados diagnósticos e interpretar la historia de la que deviene la realidad actual. La segunda pregunta es normativa y en contextos diversos admite variedad de respuestas, con frecuencia contrapuestas. La calidad con que se pueda responder a la tercera pregunta está en función de lograr acuerdos mínimos con la segunda y de responder con rigor a la primera. Los INDH en Guatemala, publicados desde 1998, han analizado distintos aspectos de la compleja realidad nacional, esperando haber contribuido a responder a la primera pregunta. Este nuevo INDH espera dar elementos para el debate sobre las condiciones de posibilidad para abordar la segunda pregunta.

Además de contar progresivamente con mayor cantidad de diagnósticos acerca de la institucionalidad pública, del contexto histórico y de la economía, cada vez más rigurosos, la pregunta que queda sin responder aún es, de hecho, la segunda: ¿a qué tipo de país es al que aspira la sociedad guatemalteca? Esta pregunta comporta reflexiones acerca de en

qué medida esa aspiración es compartida por los diversos sectores y de si es compatible con las preocupaciones acerca de la responsabilidad con el planeta y con la humanidad que, cada vez más, suscriben los países.

Los diferentes enfoques de desarrollo actual, en gran medida reflejados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sostienen la preocupación por encontrar un equilibrio entre la actividad humana y el cuidado de los ecosistemas, así como en la conversión real de esa actividad en mejor calidad de vida para la mayoría. Como se dice acertadamente en el último Informe Latinoamericano de Desarrollo Humano: «Nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso».

El desarrollo humano está íntimamente ligado a la reflexión humanista, a la potenciación del ser humano. El bienestar es mucho más que ingresos y el ser humano realiza más que bienestar. Más que recipiendarios, los seres humanos potenciados son agentes de la transformación. Y ese agenciar se traduce en acciones colectivas. El espacio público define esas relaciones, lo político las institucionaliza y la justicia las ordena. Democratizar es buscar la sociedad justa. Así como el desarrollo

es mucho más que ingresos, la democracia es mucho más que un sistema de representación, es la distribución justa del poder y el respeto a la diferencia.

Al comenzar el proceso de elaboración de este informe, se planteó la pregunta acerca de los vínculos entre conflictividad y desarrollo humano. Es una cuestión que supera con creces el ámbito de nuestra primera pregunta. La contención de la conflictividad con objetivos de gobernabilidad ha sido un tema de agenda política en las últimas décadas, pero, como se mostrará en este informe, su relación con el desarrollo humano va mucho más allá de la gobernabilidad. La llamada «conflictividad» corresponde sólo a la dimensión sintomática de problemas atinentes al desarrollo mucho más amplios, estrechamente vinculados a qué tipo de país impulsamos, cómo lo hacemos y qué resultados se producen.

En el informe se muestra cómo en las últimas décadas, caracterizadas por un periodo de transición de una era autoritaria y duramente represiva hacia una de democratización progresiva del Estado, los cambios en las relaciones Estado-economía-sociedad no han logrado resolver las profundas desigualdades y diferencias que perviven en las raíces de nuestro país.

Las diferencias en Guatemala van mucho más allá de diferencias de opinión: son diferencias históricas, diferencias cosmogónicas y de «mundos de la vida», que establecen formas y normas distintas acerca de cómo enfrentar los desafíos del devenir social. Estas diferencias están claramente marcadas por las desigualdades. Las poblaciones rurales e indígenas, cuyos espacios vitales históricos han sido violentados desde la colonia, luchan persistentemente para conservar su esencia. Estas diferencias esenciales no han sido incluidas en la estructuración de lo que la definición misma del país (el Estado) llama «bien común». La noción de «vida buena» en la conformación del país se ha estructurado de forma monista y excluyente, con una baja densidad de «lo público».

Como se verá en el informe, la estructuración del Estado monista ha implicado

cambios «des-democratizadores», al mismo tiempo que se concluía con el conflicto armado y terminaba una larga serie de gobiernos autoritarios. Estos cambios han debilitado muchas funciones del Estado, haciéndolo permeable a la pérdida de sentido público, privatizando sus cimientos y vulnerándolo a la corrupción y a la captura por intereses particulares. Un Estado incapaz de promover un desarrollo acorde a los desafíos que plantea el nuevo milenio, cuando se reconoce ampliamente la necesidad del respeto al planeta y a los distintos grupos humanos con sus cosmovisiones.

La trayectoria des-democratizadora ha facilitado la promoción del crecimiento económico de forma irresponsable, desordenada y opaca, lo que, además de resultar en escasos logros en la reducción de la pobreza, ha afectado los espacios de vida de muchas comunidades, algunas ya empobrecidas por el despojo histórico de sus medios de vida, íntimamente relacionados con la naturaleza. Muchas de estas poblaciones han reaccionado ante la irrupción, demandando atención a sus reclamos de formas diversas, en largos procesos desatendidos que culminan con eventos visibles de conflictividad.

Además de ser expresión de esas diferencias esenciales, los eventos de «conflictividad» en Guatemala están relacionados con la privación que sufren muchas poblaciones por falta de servicios públicos esenciales y el patente fallo de las instituciones de un Estado debilitado por la ruta des-democratizadora.

Este informe hace un llamado a retomar la ruta democratizadora, iniciada en los años 80, fortaleciendo las instituciones del Estado en la búsqueda de soluciones justas y pertinentes a las disputas por el desarrollo. Asimismo, hace un llamado al fortalecimiento de la ciudadanía y de mecanismos de agencia colectiva hacia el desarrollo humano, a la búsqueda de un espacio de equidad que dé sentido e identidad al país, con respeto a las diferentes nociones de bienestar. La democracia requiere escuchar los distintos argumentos, ninguno poseedor de la verdad absoluta ni tampoco privado totalmente de

sentido. Se invita a la reflexión sobre las demandas de la gente que lucha por lo que considera justo. Quizá esas luchas no son ajenas y, si se examina bien, también son vuestras luchas.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gustavo Arriola Quan', with a stylized, cursive script.

Gustavo Arriola Quan
Coordinador INDH

AGRADECIMIENTOS

El *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016* contó con la participación de muchas personas en las distintas etapas de su producción. Este proceso requirió la realización de estudios especializados, talleres y grupos de discusión, entrevistas y lecturas especializadas. Muchas de las participaciones fueron a título personal, otras mediante apoyo institucional, otras más con aportes oficiales de entidades. Cada contribución ha agregado valor y certeza a los contenidos que acá se presentan, ya que provienen de quienes han estado inmersos en la problemática abordada desde distintas perspectivas y vivencias. Se agradece y valora cada aporte, crítica, reflexión, comentario, información o documento, reconociendo que procede de personas e instituciones comprometidas con el desarrollo de Guatemala.

Asesoría y acompañamiento temático

Matilde González-Izás

Estudios especializados

Bernardo Aguilar
Columba Sagastume Paiz
Luis Mario Martínez Turcios
Marco Antonio Garavito
Matilde González-Izás
Maynor Cabrera
Pamela Escobar Figueroa

Contribuciones especiales

Sara Sofía Soto González
Tatiana Paz Lemus
Carlos Franco, *Prensa Libre*
Junta Directiva 48 Cantones de Totonicapán

Levantamiento de Encuesta de Desarrollo Humano

Borge y Asociados

Lectores especializados

Carlos Alberto Sarti
Jennifer Casolo
Luis Fernando Mack
Mario Estuardo López
Maynor Cabrera
Pamela Escobar Figueroa
Matilde González-Izás

Entrevistas

Ana Glenda Táger y Otto Argueta, *Interpeace*
Andrés Álvarez, *UVG*
Antonio Montúfar, Gustavo Méndez y Jorge Villagrán, *DAMC-COPREDEH*
Axel Romero, *MINGOB*
Byron Morales, *INTRAPAZ-URL*
Byron Paredes, *PDH*
Carlos Figueroa, *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*
Carlos Sarti, *PROPAZ*

Carmen Ortiz, *ASIES*
 Claudia Dary, *FLACSO*
 David Arias, Narciso Cojtí y Jesús Gómez,
Sistema Nacional de Diálogo
 Denise Hauser, *OACNUDH*
 Edgar Esquit, *IDEI*
 Gretel Hernández, Claudia García y Christian
 Roldán, *Integra-URL*
 Gustavo Normanns, *INTRAPAZ-URL*
 Iván Monzón, *Ex director de INTRAPAZ-
 URL*
 Jonathan Menkos, *ICEFI*
 Julio Chacón y Mayra Quiñonez, *MEM*
 Magalí Rey Rosa, *Escuela de Pensamiento
 Ecologista SAVIA*
 Manolo Vela, *Universidad Iberoamericana
 Ciudad de México*
 Manuel Basterrechea, *Fundación Solar*
 Marco Antonio Garavito, *Liga de Higiene
 Mental*
 Mario Minera y Eddy García, *PDH*
 Mario Molina Itzep, *Observatorio Indígena*
 Mario Sosa, *INGEP-URL*
 Máximo Ba Tiul, *Investigador Independiente*
 Michel Andrade, *Impunity Watch*
 Miguel Ángel Balcárcel, *Comisionado Presi-
 dencial de Diálogo*
 Mónica Mendizábal y Rolando Lemus, *Fon-
 tierras*
 Norman Martínez, *SAA*
 Oswaldo Enríquez, José López, Sandra Peral-
 ta y Marlon García, *MINGOB*
 Rolando Yoc, *exPDH, MSPAS*.

Entrevistas realizadas por consultores

Abraham Cortez, *Escuela de Ciencias Psico-
 lógicas, USAC*
 Antonio Montúfar, *COPREDEH*
 Ángela Judith Reyes, *Psicóloga Social*
 Anne Bordatto, *Madre Selva*
 Byron Morales, *INTRAPAZ*
 Carlos Barrientos, *CUC*
 Carmen Urizar, *Comisión Nacional de Ener-
 gía Eléctrica*
 Cecilia González, *Asesora técnica de las co-
 munidades del Nororiente de Guatemala en
 tema de Hidroeléctricas*
 Edgar Tzub, *Promotor de Derechos Humanos
 y Salud Mental, Alta Verapaz*

Erwin Rabanales, *Consultor Independiente*
 Gregorio Chay, *Asesor del Congreso en Dere-
 chos de los Pueblos Indígenas*
 Guillermo Monroy, *Minera San Rafael*
 Gustavo Méndez, *COPREDEH*
 Jacobo Gramajo, *delegado regional COPRE-
 DEH*
 José Cruz, *Madre Selva*
 Lourdes Molina, *ICEFI*
 Luis Solano, *El Observador*
 Mario Marroquín, *GoldCorp*
 Mario Orellana, *GREMIEXT y Cementos
 Progreso*
 Maximiliano López, *delegado regional CO-
 PREDEH*
 Nancy Meléndez, *Promotora con jóvenes cris-
 tianos*
 Norman Martínez, *SAA*
 Nery Villatoro, *exSAA, SND*
 Pablo Ceto y Juan Pú, *Representantes de al-
 caldías indígenas del Pueblo Ixil*
 Pedro Gregorio Santiago, *Promotor de Dere-
 chos Humanos y Salud Mental, Santa María
 Nebaj*
 Pedro López, *PNC*
 Raúl Maas, *IARNA-URL*
 Silvia Vásquez, *Exviceministra MINGOB*
 Yolanda Oquelí, *Líder activista de la comu-
 nidad La Puya*

Participantes en diferentes Grupos de Dis- cusión

Adrián Chávez, *IPNUSAC*
 Alberto Mazariegos, *PDH*
 Alejandro José Balsells, *Consultor Indepen-
 diente*
 Alejandro Pacheco, *DIP-URL*
 Alicia Cuc, *Comunidad Lote 8, El Estor*
 Alma Maldonado, *PDH*
 Álvaro Velásquez, *Convergencia-Congreso de
 la República*
 Andrea Chajón, *DIP-URL*
 Andrés Álvarez, *UVG*
 Andrés Cabanas, *Periodista*
 Andrés Quezada, *JusticiaYa*
 Andrés Sierra, *Sociecon*
 Anne Bordatto, *Colectivo Madre Selva*
 Arturo Matute, *UVG*
 Bernardo Arévalo, *IPAT-Interpeace*

Byron Morales, *URL-INTRAPAZ*
 Byron Paredes, *PDH*
 Camilo Salvadó, *AVANCSO/CALDH*
 Carlos Mendoza, *Diálogos*
 Carlos Orantes, *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-URL*
 Carlos Sarti, *PROPAZ*
 César Barrios, *FUNDAECO*
 Dessiree Suazo, *DIP-URL*
 Edgar Gutiérrez, *IPNUSAC*
 Erick López, *CEAB/UVG*
 Fernando Paiz, *UVG*
 Fernando Valdez, *Unidad de Opinión Pública y Medios-URL*
 Francisca Gómez, *Periodista y Activista social*
 Gabriela Carrera, *DIP-URL*
 Gustavo Herrarte, *Sociecon*
 Gustavo Normanns, *INTRAPAZ- URL*
 Gustavo Palma, *Avancso*
 Héctor Rosada-Granados, *CEESC*
 Isabel Sáenz, *Sector de Mujeres*
 Isabel Solís, *Comunidad Lote 8, El Estor*
 José Miranda, *FLACSO*
 Juan Granados, *Fontierra*
 Juan Ponciano, *INCYT-URL*
 Juana María Camposeco, *Embajada de Suecia*
 Judith Erazo, *ECAP*
 Julio Donis, *NDI*
 Katja Winkler, *IDEAR-CONGCOOP*
 Laura Hurtado, *Action Aid*
 Lesly Ramírez, *Coordinadora Central Campesina Ch'orti' Nuevo Día*
 Luis Mack, *FLACSO*
 Luis Mario Martínez, *INTRAPAZ-URL*
 Luisa Cabrera, *CENDES*
 Magalí Rey Rosa, *Escuela de Pensamiento Ecologista SAVIA*
 Magaly Arrecis, *IPNUSAC*
 Margarita Caal, *Comunidad Lote 8, El Estor*
 Mariano González, *CENDES*
 Mariel Aguilar, *Interpeace*
 Marina de Villagrán, *CENDES*
 Mauricio Chaulón, *Otra Guatemala Ya/Resistencia Ciudadana*
 Miguel Ángel Balcárcel, *Comisión Nacional de Diálogo*
 Natalia Atz, *Ceiba*
 Nery Villatoro Robledo, *Otra Guatemala Ya*
 Olga Alicia Paz, *UVG*

Oscar Leonel Atz Castro, *Ceiba*
 Óscar Núñez, *Defensores de la Naturaleza*
 Raquel Zelaya, *ASIES*
 Raúl Maas, *IARNA-URL*
 Ricardo Sáenz de Tejada, *USAC*
 Roberto Moreno, *Rector UVG*
 Rodrigo Véliz, *CMI*
 Rosalinda Hernández, *La Cuerda*
 Sandra Morán, *Casa Artesana/Sector de Mujeres*
 Sergio Palencia, *Colectivo de la Plaza a los Barrios*
 Silvel Elías, *FAUSAC*
 Simona Yagenova, *FLACSO*
 Tatiana Paz, *UVG*
 Úrsula Roldán, *URL-INGEP*
 Verónica Sajbin, *Voces de Mujeres/FLACSO*
 Violeta Reyna, *Rights and Resources Initiative*
 Vicente Simon, *OACNUDH*
 Vivian Guzmán, *Economista Independiente*
 Vivian Mack, *Fundación SARES*
 Yolanda Oquelí, *Resistencia Pacífica La Puya*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala
 Valérie Julliard
 Igor Garafulic
 Mauricio Ramírez

Richard Barathe
 Claudia de Saravia
 Nely Herrera
 Catalina Soberanis

Camilo Duplat
 Carlos Paredes
 Carmen Lucía Morales
 Daniel Saquec
 Elizabeth Turner
 Flor de María Bolaños
 Gabriela de León
 Héctor Morales (OCR)
 Julio Martínez
 Ligia Blanco
 Osvaldo Lapuente (OCR)
 Shabnam Sabetian

Apoyo Financiero
 Embajada de Suecia
 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
AFPC	Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
AGA	Asociación Guatemalteca de Agricultores
AGER	Asociación de Generadores con Energía Renovable
AGG	Asociación de Gerentes de Guatemala
AGREQUIMA	Asociación del Gremio Químico Agrícola
AGUAPA	Asociación Guatemalteca de Productores de Algodón
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
ANACAFÉ	Asociación Nacional del Café
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
ANG	Asociación Nacional de Generadores
AP	Acuerdos de Paz
ARPDEA	Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
ASESA	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
ASÍES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
BFI	Bancos o financieras Internacionales
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANGUAT	Banco de Guatemala
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BROE	Brigada de Reacción de Operaciones Especiales
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAI	Conflicto Armado Interno
CALAS	Centro de Acción Legal Ambiental y Social
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CBV	Canasta Básica Vital
CC	Corte de Constitucionalidad
CEES	Centro de Estudios Económico-Sociales
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CENGICAÑA	Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación de la Caña de Azúcar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGN	Compañía Guatemalteca de Níquel
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CI	Cámara de Industria
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIIDH	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CMI	Centro de Medios Independientes de Guatemala
CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CO	Monóxido de Carbono
CO2	Dióxido de Carbono
COCACICH	Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica Chixoy
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COMKADES	Coordinadora de Organizaciones Maya Kaqchikel para el Desarrollo Equitativo y Sostenible
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADEA	Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONATIERRA	Comisión Nacional de Tierras
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CONTIERRA	Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra
COPART	Comisión Paritaria de los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
CPO	Consejo del Pueblo Maya
CREO	Compromiso, Renovación y Orden
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DAMC	Dirección de Análisis y Mediación de Conflictos
DC	Democracia Cristiana
DE	Densidad del Estado
DEOCSA	Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A.
DEORSA	Distribuidora de Electricidad de Oriente, S.A.
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DIDAE	División de Investigación y Desactivación de Artefactos Explosivos
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
DIGECAM	Dirección General de Control de Armas y Municiones
DIGESA	Dirección General de Asuntos Agrícolas
DIGESEPE	Dirección General de Servicios Pecuarios
DIMERCIPP	Dirección de Mediación y Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas
DNAI	Diálogo Nacional Agrario Intersectorial
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
EDLC	Environmental Defender Law Center
EE	Energía Eléctrica
EE	Escolaridad Esperada
EEGSA	Empresa Eléctrica de Guatemala S.A.
EG	Encuentro por Guatemala
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
EJOLT	Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade
EM	Empresas Multinacionales
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENS	Encuesta Nacional Sociodemográfica
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materna e Infantil
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza

EVN	Esperanza de Vida al Nacer
EXMIBAL	Exploraciones y Explotaciones Metálicas de Izabal, S.A.
FAMDEGUA	Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (siglas en inglés)
FCN	Frente de Convergencia Nacional
FEP	Fuerzas Especiales de la Policía
FERCCA	Federación de Energías Renovables de Centroamérica y el Caribe
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FONTIERRA	Fondo de Tierras
FORELAP	Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada
FTN	Franja Transversal del Norte
FUNDAZÚCAR	Fundación del Azúcar
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
FYDEP	Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén
GBEP	Alianza Mundial para la Bioenergía (por sus siglas en inglés)
GC	Gobierno Central
GREMIEXT	Gremial de Industrias Extractivas
GREPALMA	Gremial de Palmicultores de Guatemala
GWh	Gigavatios hora
HDCA	Human Development & Capability Approach
IARNA	Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad-Universidad Rafael Landívar
IB	Índice de Bienestar
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología
IDE	Índice de Densidad del Estado
IDEAR	Instituto de Estudios Agrarios y Rurales
IDG	Índice de Desarrollo de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D	Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad
IDH-N	Índice de Desarrollo Humano a escala Nacional
IDS	International Development Services
IEMA	Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias
IGM	Instituto Geográfico Militar
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGR	Índice de Gobernanza de los Recursos

IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INCO	International Nickel Company
INCYTDE	Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología – Universidad Rafael Landívar
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTA	Instituto de Transformación Agraria
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de la Pobreza Multidimensional
IRALEP	Instituto Regional de Altos Estudios Políticos
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KWh	Kilovatios hora
LIDER	Libertad Democrática Renovada
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MER	Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional
MIDDR	Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural
MIFAPRO	Programa “Mi familia progresa”
MINDEF	Ministerio de la Defensa Nacional
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MINUGUA	Misión de verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MNR	Movimiento Nueva República
MP	Ministerio Público
MRAC	Metodología de la Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MW	Megavatios
NB	Necesidades básicas
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NO	Óxido Nítrico
NRGI	Natural Resource Governance Institute
NTSD	Normas Técnicas del Servicio de Distribución

NU	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCMAL	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
ONG	Organización No Gubernamental
ONI	Oficiales de Negociación e Incidencia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PAE	Políticas de Ajuste Estructural
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PAPEP	Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PAPDE	Programa de Asistencia a Población Desarraigada
PD	Población Desocupada
PDAT	Población Desempleada Abierta Total
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PEG	Planes de Expansión de Generación
PEI	Población Económicamente Inactiva
PER	Planes de Electrificación Rural
PET	Población en Edad de Trabajar
PET	Planes de Expansión de Transmisión
PI	Proyecto Industrial
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Población Ocupada
PP	Partido Patriota
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PRI	Partido Republicano Institucional
PSV	Población Subempleada Visible

RAAM	Reforma Agraria Asistida por el Mercado
RAC	Resolución Alternativa de Conflictos
REE	Reserva Estratégica Energética
REMHI	Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica
REPSA	Reforestadora de Palmas de Petén Sociedad Anónima
RIC	Registro de Información Catastral
RGP	Registro General de la Propiedad
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SATPC	Sistema de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos
SCDUR	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SENABED	Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para Centroamérica
SIFMI	Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SND	Sistema Nacional de Diálogo
SNDP	Sistema Nacional de Diálogo Permanente
SPADA	Sector Público Agropecuario y de Alimentación
TBE	Tasa Bruta de Escolarización
TEC	Transferencias Económicas Condicionadas
TIC	Tecnologías de información y comunicación
TGF	Tasa Global de Fecundidad
TLC RD-CAUSA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
TNE	Tasa Neta de Escolaridad
TRECSA	Transportadora de Energía de Centroamérica
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacional
UDEFEGUA	Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala
UE	Unión Europea
UFCO	United Fruit Company

UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UPRECO	Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
URAC	Unidad de Resolución de Conflictos del Organismo Judicial
URL	Universidad Rafael Landívar
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
USPADA	Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación
UTJ	Unidad Técnico Jurídica
UVG	Universidad del Valle de Guatemala
VAC	Viceministerio de Apoyo Comunitario
VAD	Valor Agregado de Distribución

ÍNDICE

Presentación	vii
Prólogo	ix
Agradecimientos	xii
Siglas y acrónimos	xv

1

EL ESPACIO POLÍTICO DEL DESARROLLO HUMANO

3

1.1. ¿Equidad de qué?	7
1.2. La estructuración histórica de la desigualdad	8
1.3. Desarrollo humano y democratización	8
1.4. Más que conflictividad, las luchas por el bienestar	10

2

EL ESTADO RECIENTE DEL DESARROLLO HUMANO

15

2.1. El índice de desarrollo humano nacional	17
2.1.1. Las desigualdades en el desarrollo humano	20
2.1.2. La privación multidimensional del desarrollo humano	31
2.2. Sistema económico y exclusión	34
2.2.1. Algunos antecedentes	34
2.2.2. El contexto de la democratización	36
2.2.3. El periodo posconflicto	36
2.2.4. Política fiscal y democratización revertida	39

3

LAS PERCEPCIONES SOBRE EL BIENESTAR EN GUATEMALA

45

3.1. Los guatemaltecos y su percepción sobre los elementos que determinan el bienestar	48
3.2. Las múltiples dimensiones del desarrollo humano	52
3.3. Los guatemaltecos y las capacidades básicas para vivir	54

3.3.1. Obstáculos para vivir una vida larga y saludable	54
3.3.2. El acceso al conocimiento: una tarea pendiente	57
3.3.3. Limitaciones al control sobre el entorno	58
3.3.4. Amenazas a la integridad corporal	60
3.4. Otras capacidades relevantes para el desarrollo humano	62
3.4.1. El ámbito de las emociones: vivir la vida sin miedo o ansiedad	62
3.4.2. El juego, una capacidad valiosa para las personas	63
3.4.3. Otras especies: la relevancia de una relación simbiótica entre el ser humano y la naturaleza	65
3.5. Percepción de progreso intergeneracional	66
3.6. Desarrollo humano y la dimensión relacional del bienestar	71
3.6.1. Factores históricos que han configurado la dimensión relacional	72
3.6.2. Aspectos generales que definen la personalidad del guatemalteco	75

4

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO POSCONFLICTO

81

4.1. ¿Ha sido fuerte por autoritario el Estado guatemalteco?	84
4.2. La posibilidad de construir democracia sustantiva en la post-guerra	87
4.2.1. Los efectos de la <i>Gran Tristeza</i>	87
4.2.2. La Constitución de 1985-86: la legalidad conservadora	89
4.2.3. Los Acuerdos de Paz y la utilidad de los desacuerdos	92
4.3. La debilidad del Estado posconflicto, marco de conflictos sociales	93

APARTADO ESPECIAL: EL ESTADO DEMOCRÁTICO EN 2015

98

1.	<i>Introducción a los temas de la crisis</i>	98
2.	<i>Los movimientos sociales</i>	99
2.1.	<i>Sociología de los gritos en la calle</i>	99
2.2.	<i>Las lecciones aprendidas</i>	104
3.	<i>La corrupción en la cúpula: el fermento de la crisis política</i>	104
3.1.	<i>El presidente provisional</i>	107
4.	<i>Elecciones ¿democráticas?</i>	107
4.4.	El gobierno central y sus diversas formas de atención a la conflictividad social	110
4.4.1.	La conflictividad como prioridad en la estructura de la Presidencia de la República	111
4.4.2.	La institucionalidad especializada en la conflictividad agraria	116
4.4.3.	La institucionalidad adecuada a la atención de conflictos en distintas entidades gubernamentales	121
4.4.4.	El Procurador de los Derechos Humanos	125

5

LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL: UNA PROPUESTA DE ABORDAJE DESDE EL DESARROLLO HUMANO

131

5.1	Procesos sociales y políticos en los que se enmarca la conflictividad social: el nivel macro	133
5.1.1.	La perspectiva de las contiendas políticas	134
5.1.2.	Las contiendas y su vinculación con el mundo	135
5.1.3.	Las demandas a un Estado debilitado	137
5.2.	Agencia colectiva para el desarrollo humano: el nivel micro	137
5.2.1.	Agencia colectiva y relaciones de poder: el caso de las consultas comunitarias	138
5.2.2.	Agencia colectiva y mecanismos de articulación	142
5.2.3.	El ejercicio de agencia colectiva en un ambiente hostil	143
5.3.	Agencia colectiva y poder: de vuelta a lo macro	148

6

LA POLIFONÍA DE LA PROTESTA SOCIAL

151

6.1.	Un Estado que no responde al bien común	157
6.2.	Las luchas socio-ambientales	157
6.3.	Las voces diversas de la protesta social	160
6.4.	Las expresiones de la protesta social y la falta de espacios institucionales para dirimir los conflictos	161
6.5.	Las reacciones del Estado guatemalteco frente a la protesta social	162

APARTADO ESPECIAL: LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO, UNA MIRADA DESDE LA CIUDADANÍA

166

1.	<i>Los desafíos del desarrollo</i>	166
1.1.	<i>Salud</i>	166
1.2.	<i>Educación</i>	167
1.3.	<i>Los gastos del hogar</i>	169
1.4.	<i>La discriminación como obstáculo para del desarrollo</i>	170
2.	<i>Las demandas de la población hacia el Estado</i>	172

7

LA TIERRA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

177

7.1.	Las causas estructurales del hambre	181
7.2.	La constitución histórica de la desigualdad en la tenencia de la tierra	184
7.3.	La problemática agraria en la «transición a la democracia»	189
7.3.1.	El agro en los Acuerdos de Paz	190
7.3.2.	La reducción del sector público agrícola y la Reforma Agraria Asistida por el Mercado	191
7.3.3.	El neoliberalismo y los agronegocios (<i>commodities</i>) como centro de la cuestión agraria	194
7.4.	Nuevas dinámicas sobre viejas estructuras	196
7.4.1.	Caña de azúcar y palma africana	197
7.5.	Impactos sociales y ambientales de los agronegocios	199

7.5.1.	Condiciones laborales	199
7.5.2.	Contaminación de las fuentes de agua	203
7.6.	Las luchas por la tierra y el territorio	205
7.6.1.	Dinámicas recientes	208
7.6.2.	Viejos conflictos, nuevas luchas	210

8

LOS CONFLICTOS POR MINERÍA BAJO LA MIRADA DEL DESARROLLO HUMANO

213

8.1.	Los conflictos mineros, procesos sociales	219
8.2.	¿De qué desarrollo hablamos cuando hablamos de minería?	222
8.2.1.	Licencias mineras y su ubicación	222
8.2.2.	Generación de empleo y economía	227
8.2.3.	Ingresos fiscales	232
8.2.4.	Impacto ambiental	236

9

LA ENERGÍA ELÉCTRICA: NUEVAS DISPUTAS EN TERRITORIOS CON CARENCIAS HISTÓRICAS

241

9.1.	La generación de energía eléctrica, la intervención en territorios empobrecidos	244
9.2.	El marco en que se dan los conflictos	253
9.3.	Los conflictos a raíz de la desigual distribución y precios de la energía eléctrica	256
9.4.	La gestión comunitaria de la energía eléctrica	259
9.5.	Centrar la solución en las personas y los bienes naturales	260

10

DESAFÍOS DE UNA DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN

267

10.1	Conclusiones	269
10.2	Hacia un Estado que promueve el desarrollo humano sostenible	274
	Notas	277
	Referencias bibliográficas	285

ANEXOS

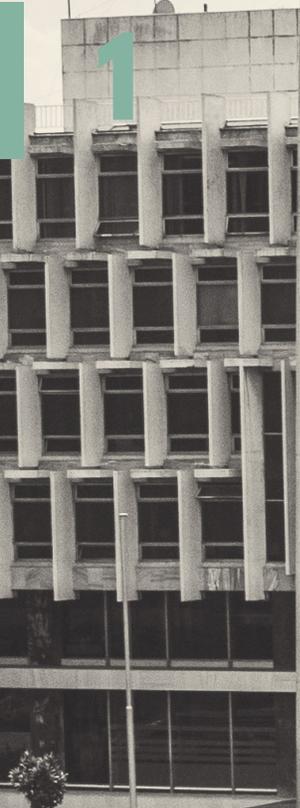
293

	Anexo estadístico	295
	Anexo metodológico	370



Guatemala.com

1



PRECAUCIÓN SALIDA DE VEHÍCULOS



CONSEJO DE COMUNIDAD INDÍGENA VECINOS DE MUNICIPIO CAJOLA, QUETZALTENANGO. PRESENTE E RESIDENTE EN LA CIUDAD DE GUATEMALA. CRETA PARA LA DEFENSA DE NUESTRA TIERRA HISTÓRICA Y LEGAL. CAMINATA, PARA EXIGIR DEL GOBIERNO REPUBLICANO, ATRAVÉS DE LOS ORGANISMOS AGRARIOS, SOLUCIÓN PARA LA LIBERACIÓN DE NUESTRA TIERRA PAMPAL DEL NOROCCIDENTE DE LA SIERRA DE LA UNIDAD INDÍGENA DE CAJOLA. ANCA AL GOBIERNO DOMINANTE Y LA SECRETARÍA DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA. LIBERACIÓN DE NUESTRA TIERRA PAMPAL DEL NOROCCIDENTE DE LA SIERRA DE LA UNIDAD INDÍGENA DE CAJOLA.



EL ESPACIO POLÍTICO DEL DESARROLLO HUMANO

CAPÍTULO 1

«Necesitamos plantear nuevos imaginarios. Imaginarios que rompan con paradigmas consolidados alrededor del racismo y del clasismo; que rompan con la presunción de que la desigualdad es un designio divino; que nos aclaren que la dignidad de cada uno de los guatemaltecos es el único fundamento válido del Estado (...)».

—CAROL ZARDETTO

*Uno de los frentes campesinos de la «Marcha por el Agua» ingresa al centro histórico de la Ciudad de Guatemala por la 7ª Avenida.
Fotografía: Edgar E. Sacayon.*

El desarrollo es un proceso fundamentalmente político, en el que se han conformado las relaciones de poder que estructuran a la sociedad en las distintas escalas, desde lo local hasta lo global.

1

EL ESPACIO POLÍTICO DEL DESARROLLO HUMANO

La historia del último siglo es la historia de grandes cambios sociales, de la conformación del poder global y del capitalismo transnacional. Es también la historia del llamado «desarrollismo» y la historia de grandes luchas sociales protagonizadas por diversidad de grupos afectados material, simbólica o contextualmente¹. Aunque con bases estructuralmente económicas, el desarrollo es un proceso fundamentalmente político, en el que se han conformado las relaciones de poder que estructuran a la sociedad en las distintas escalas, desde lo local hasta lo global.

Si bien se ha generado riqueza como nunca antes, se han producido también graves restricciones para el bienestar de millones de personas e impactos ambientales probablemente irreversibles. Además, se han producido amplias desigualdades que, no sólo son intrínsecamente injustas, sino que refuerzan las barreras para el avance de los más desfavorecidos. Actualmente, la riqueza del mundo ha permitido edificar ostentosas ciudades en medio del desierto y programar

viajes turísticos al espacio, pero todavía hay más de 800 millones de personas apenas sobreviviendo en pobreza extrema en condiciones de desnutrición. Además, la riqueza del 1% más rico de la población mundial es igual o mayor que la del restante 99%² y el gasto militar global en 2015 fue de más de 1,600 millones de dólares, cuyo equivalente sería suficiente para cubrir la brecha de la pobreza extrema global³.

El desarrollo entendido como crecimiento económico se ha producido como resultado de procesos históricos, políticos y económicos fuertemente vinculados. Estos procesos han confrontado intereses y afectado a poblaciones y sus formas de existencia, muchas veces de forma negativa. La expansión económica frecuentemente altera la vida de comunidades, sin tomar en cuenta los impactos ambientales ni los efectos sociales. En las disputas resultantes, la influencia de los actores es correlativa a la desigualdad de poder existente.

Recuadro 1.1. Capacidad, justicia y agencia

El «enfoque de capacidad»⁴ es el fundamento del paradigma de desarrollo humano. Se basa en dos conceptos centrales: 1) *funcionamientos*, que son los esquemas vitales de las perso-

nas, lo que la gente es y hace, que define vidas concretas, y 2) *capacidad*, que es el conjunto de funcionamientos alternativos que las personas efectivamente pueden lograr, es decir, la libertad real (libertades positivas) para alcanzar vidas con razones para valorar.

«Al evaluar nuestras vidas, tenemos razón para estar interesados no sólo en la clase de vidas que conseguimos vivir, sino también en la libertad que realmente tenemos para escoger entre diferentes estilos y modos de vida»⁵.

A partir de esta perspectiva se reconoce la existencia de múltiples formas de entender y elaborar nociones del bienestar, matizadas por los distintos elementos del contexto en el que viven las personas y por la forma personal de construir preferencias. Existen factores⁶ que potencian o constriñen estas condiciones. Los factores de conversión pueden ser personales (capacidades innatas, ideología, sexo, edad, etc.), sociales (pertenencia a determinado estrato socioeconómico, situación política, protección social, etc.), económicos (estructura y modelo económico), ambientales (clima, vulnerabilidad ambiental, degradación, etc.), culturales (pertenencia étnica, relaciones interétnicas, etc.) y otros.

La ampliación de la capacidad humana lleva implícitos tres objetivos:

- i. El *bien-estar*⁷, que se refiere a los funcionamientos que definen una *vida valiosa*.
- ii. *Agencia*, que es la capacidad de definir, elegir y actuar por objetivos determinados. Definir preferencias y una noción de bien-estar, elegir entre funcionamientos posibles y, sobre todo, actuar en la búsqueda de su realización. Nussbaum y Alkire⁸ hacen hincapié en la centralidad de la agencia no sólo en la posibilidad de actuar, sino también en la capacidad de definir objetivos, por medio de la razón práctica, y también con base en otros componentes del espíritu humano, las emociones, la voluntad y los afectos (véase capítulo 3).
- iii. *Justicia*, el aspecto normativo que define la equidad y los ordenamientos sociales que favorecen el logro de lo expuesto en los incisos i. y ii. Las teorías de la justicia se preguntan acerca de qué tipo de ventajas y desventajas pueden ser consideradas inaceptables dentro de una sociedad. El enfoque de capacidad se fundamenta en una teoría de la justicia cuyo marco evaluativo de los ordenamientos sociales es la equidad en términos de la capacidad humana⁹. El aspecto de justicia implica la sostenibilidad, desde múltiples perspectivas, por ejemplo, la equidad intergeneracional y la armonía con el medio ambiente.

Objetivos normativos del desarrollo humano



Bajo esta perspectiva, el bien-estar se alcanzará en el marco de funcionamientos valiosos. Aunque muchos autores proponen principios universales básicos para el bien-estar, dentro del enfoque se reconoce la diversidad de posibilidades de definirlo. Por esta razón, se hace mayor hincapié en la existencia de oportunidades, cuya universalización ofrece la posibilidad de procurar la equidad e incrementar libertades positivas.

El desarrollo humano propone ir más allá de la expansión de la riqueza y traducir el progreso en mejorar la calidad de la vida humana en armonía con la sostenibilidad del planeta.

1.1. ¿Equidad de qué?¹⁰

El desarrollo humano propone ir más allá de la expansión de la riqueza y traducir el progreso en mejorar la calidad de la vida humana en armonía con la sostenibilidad del planeta. Los orígenes de este enfoque se encuentran en la búsqueda de la equidad y de la crítica al utilitarismo homogeneizador como fundamento del bienestar¹¹. Una sociedad justa implicará, más allá de la igualdad legal en abstracto, acciones que permitan a los menos favorecidos la opción de mejorar su calidad de vida. Ese espacio de equidad, según el enfoque de desarrollo humano, debe construirse sobre la base de la capacidad humana (véase recuadro 1.1).

Figura 1.1.
El espacio de equidad



Una sociedad, especialmente si cuenta con amplia diversidad cultural, logrará legitimarse y construir una identidad en la medida en que se incremente la equidad entre sus miembros. Un ordenamiento social justo buscará la expansión de ese espacio de equidad. La universalización de capacidades como el acceso a conocimientos y tecnología, el poder gozar de una buena salud, acceso a información y comunicaciones, poder vivir sin discriminación o persecución por determinada adscripción cultural, étnica o de género, permitirá a cada comunidad o persona construir la vida que considere valiosa, respetando la diversidad de perspectivas y nociones de bienestar.

En la realidad, la inequidad tiende a incrementarse. La forma como se ha conducido el sistema económico ha puesto en riesgo al planeta al agotar sus ecosistemas y ha desplazado a millones de personas que no encuentran oportunidades o deciden no subirse al tren «desarrollista-utilitario» del progreso. Hay muchos argumentos para cuestionar la desigualdad, aparte de que es intrínsecamente indeseable. La desigualdad impone restricciones que van mucho más allá de lo económico, disminuyendo alternativas de ascenso social y por lo tanto de reducción de la pobreza. Además, limita el acceso a los productos simbólicos y materiales de la reproducción social y reduce la capacidad de grandes mayorías para influir en lo público. La desigualdad impone desventajas en disputas estratégicas de desarrollo y facilita mecanismos de captura del poder por élites que concentran ventajas, muchas veces insalvables, en detrimento de actores afectados por sus intereses.

En este texto se entiende la *democratización* en su versión sustantiva, como proceso de estructuración de un ordenamiento social que busca la justicia y la equidad de poder, intrínsecos también a la idea del desarrollo humano.

1.2. La estructuración histórica de la desigualdad

La dinámica del desarrollo se produce en el marco de dos grandes esferas, frecuentemente en tensión: la estructura socio-ambiental y la acción de la gente. El ser humano es parte de un complejo sistema naturaleza-sociedad, con equilibrios dinámicos pero frágiles. La acción humana modifica su entorno ambiental y el ordenamiento social. Por otro lado, el ambiente y el ordenamiento histórico de la sociedad limitan o potencian lo que la gente puede ser y hacer.

Las poblaciones humanas se han asentado en casi todos los ecosistemas del planeta, alterando profundamente su equilibrio en todos los niveles, desde lo micro hasta el clima mismo del planeta. Viven en un contexto social y ambiental (estructural) con el que interactúan y producen su existencia. Esta alteración ha deteriorado hasta su destrucción territorios completos y ha dejado una huella difícilmente reversible, que pone en riesgo el futuro del bioma y de la humanidad. Esta expansión ha producido relaciones sociales complejas, ordenamientos sociales en los que el acceso a esa enorme riqueza es limitado a pocas personas, y en los que se establecen formas de poder e influencia que se concretan formalmente en Estados¹². Los regímenes de poder consolidan y protegen la estructura básica de las sociedades y constituyen el marco en el que se dan las relaciones económicas y políticas¹³.

Las relaciones de poder han estado marcadas por conflictos por la forma desigual en que se estructuran y por la existencia de distintas cosmovisiones, identidades y conceptos del bien, que han conducido a terribles guerras e incluso al genocidio en muchas partes del mundo. Sin embargo, los seres humanos en sus distintos niveles de organización actúan y buscan reordenar las estructuras sociales, en el marco de las instituciones del Estado u organizándose para contestar a lo considerado injusto, ejerciendo su capacidad de agencia¹⁴.

Pero no todo es tensión. La historia de la humanidad también ha dado como resul-

tado un extenso corpus de ideas y tradiciones en los que las sociedades han buscado una forma más solidaria y pacífica de vida. La idea de lo justo es inherente a la vida en sociedad desde sus inicios. La preocupación compartida por los terribles efectos de los conflictos bélicos, agresiones y privaciones de amplios grupos humanos, a pesar de los enormes avances tecnológicos y la profundidad del corpus humanístico «ilustrado», dio como resultado la Declaración de los Derechos Humanos en 1945, que contiene una serie de principios que propugnan por una sociedad en donde se respete la vida y el planeta, y que sea un lugar digno donde vivir. Durante la segunda mitad del siglo XX, los Derechos Humanos inspiraron múltiples esfuerzos conjuntos para la aplicación de sus principios. El marco del desarrollo humano surge casi 50 años después, como parte del despliegue de esos esfuerzos.

1.3. Desarrollo humano y democratización

La búsqueda de los objetivos del desarrollo humano tiene una amplia coincidencia con los «contenidos de la democracia»¹⁵. En este texto se entiende la *democratización* en su versión sustantiva, como proceso de estructuración de un ordenamiento social que busca la justicia y la equidad de poder, intrínsecos también a la idea del desarrollo humano.

Este ordenamiento social se edifica formalmente por un Estado democrático, que establece mecanismos para reducir las desigualdades y facilita una justa solución a las disputas bajo los principios de equidad. La democratización no es irreversible y muchos regímenes formalmente democráticos tienden a reforzar las desigualdades y a favorecer a los actores más poderosos.

La idea de democratización como proceso plantea un horizonte más amplio que el de la formalidad y suficiencia de elecciones abiertas, libres y equitativas. Si bien, actualmente estas condiciones son ineludiblemente *sine qua non*, no alcanzan para el logro de una sociedad justa. Según Amartya Sen:

«La dificultad no radica tan sólo en la presión política y punitiva que se impone a los votantes en las elecciones, sino también en la forma en que las expresiones de la opinión pública son aplastadas por la censura, la exclusión informativa y el clima de intimidación junto con la supresión de la oposición política y la independencia de los medios de comunicación»¹⁶.

Las elecciones como delegación de poder no son suficientes para la democracia, sobre todo si no existe una ciudadanía empoderada. Desde la perspectiva del desarrollo hu-

mano, una ciudadanía empoderada cuenta con alta capacidad de agencia y un profundo respeto por los principios de la justicia. La democratización implica esencialmente el poder de la gente y la existencia de instituciones políticas fuertes, que permitan la representación deliberativa de todos los sectores, así como su participación por medio de la acción colectiva. Esto demanda un acceso universal y transparente a la información y el conocimiento. Se desprende de esto último el papel fundamental de los medios de comunicación.

Las elecciones como delegación de poder no son suficientes para la democracia, sobre todo si no existe una ciudadanía empoderada. La democratización implica esencialmente el poder de la gente y la existencia de instituciones políticas fuertes, que permitan la representación deliberativa de todos los sectores, así como su participación por medio de la acción colectiva.

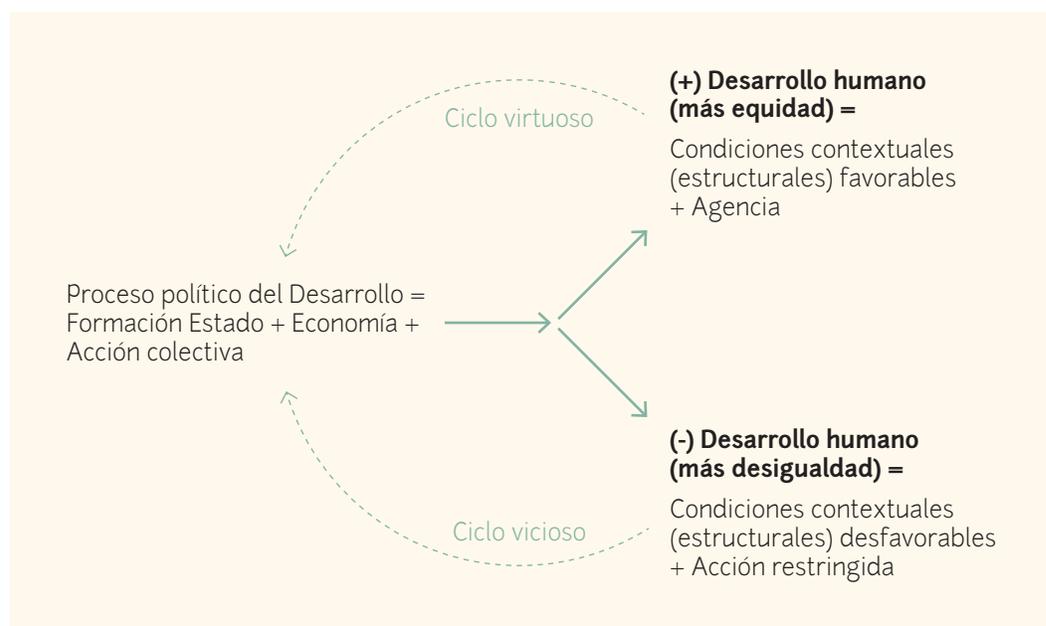
Figura 1.2.
El espacio político del desarrollo humano



Cuando se producen círculos virtuosos con el desarrollo humano, el proceso de democratización conlleva una fuerte participación, movimientos sociales consolidados e identidades fuertes, con demandas que son atendidas de forma justa, oportuna y transparente por instituciones deliberativas que operan en el marco de un sistema de justicia

y respeto por los derechos humanos. Cuando operan mecanismos de des-democratización, las instituciones se corrompen, se establecen poderes paraestatales y el Estado favorece intereses sectoriales, de forma autoritaria y represiva, reforzando la desigualdad y la injusticia y, por lo tanto, constriñendo el desarrollo humano de los menos favorecidos.

Figura 1.3.
Desarrollo humano y agencia colectiva



Charles Tilly examina la democracia como una clase de relaciones entre Estados y ciudadanos y la democratización como cambios en la modalidad de tales relaciones. Al considerar el grado de democracia, es necesario evaluar la forma y la medida en que el Estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos:

«...lo que comporta cuatro consideraciones: qué profundidad real llegan a alcanzar las demandas explícitas de los ciudadanos; en qué medida diferentes grupos de ciudadanos llegan a ver traducidas sus demandas en las prácticas del Estado; en qué medida la expresión de demandas recibe por sí misma la protección política del Estado y hasta qué punto la traducción de demandas en prácticas compromete a ambas partes, ciudadanos y Estado (...) bajo esta perspectiva, un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas. (...) La democratización es un proceso dinámico que siempre permanece incompleto y corre permanentemente

el riesgo de inversión, de des-democratización. Procesos relacionados estrechamente, moviéndose en direcciones opuestas, producen democratización y des-democratización»¹⁷.

1.4. Más que conflictividad, las luchas por el bienestar

En los últimos años, en Guatemala se ha producido un incremento de acciones colectivas vinculadas a disputas por la ausencia de servicios básicos, descontento con autoridades gubernamentales, reclamos territoriales y rechazo a proyectos que afectan el medio ambiente, entre otras. Muchas de ellas pueden ser consideradas mecanismos de *agencia colectiva*¹⁸, es decir que funcionan para modificar las estructuras sociales que les son potencialmente adversas.

Algunas de ellas han traído como consecuencia desalojos, ocupaciones, persecución judicial e incluso muertes violentas de líderes comunitarios, mientras que otras han estado relacionadas con la caída de gobernantes. A lo largo de este informe se muestra que esa «conflictividad» es la parte visible de complejos procesos de contienda política, frecuente-

mente de larga data histórica, en el marco de movimientos democratizadores y des-democratizadores que establecen las condiciones para el tipo de acción colectiva emprendida.

Para el discurso hegemónico las manifestaciones públicas y otros mecanismos de agencia colectiva son consideradas una amenaza a la gobernabilidad, enmarcándolas estáticamente en la categoría de *conflictividad* simplificando los complejos procesos sociales que marcan la historia del país, que han dado como resultado la profunda desigualdad y exclusión política de amplias mayorías. Además, este abordaje soslaya la importancia de la agencia colectiva para el fortalecimiento de la democracia, reforzando la visión hegemónica de la exclusión. Se dice que la democracia es un orden conflictivo y que el conflicto es inherente a la vida social¹⁹, pero ese argumento no da cuenta del origen de los conflictos ni de las implicaciones de la desigualdad en su desenlace.

A lo largo de este informe se analizará la historia reciente del proceso democratizador en Guatemala, que comienza con la Constitución de 1985 y se acelera con el proceso de paz que culmina en 1996, pero que enfrenta importantes desafíos en el periodo postconflicto hasta la actualidad. Se examinarán los vínculos de la hoy llamada *conflictividad social* con los rasgos del modelo de desarrollo imperante en la época y con las respuestas del Estado a las demandas de la población, así como en relación con su desempeño como promotor del desarrollo y el bienestar.

En el capítulo 2 se muestra que, al igual que el resto de la región, el país logró una reducción de los índices de desigualdad de ingresos. No obstante, fue una «reducción hacia abajo», es decir, debida a una movilidad descendente, principalmente de las clases medias. Por otro lado, las cuentas nacionales indican que la concentración de ingresos por el 1% más alto de la población tiende a incrementarse sostenidamente, hecho al que no son sensibles las encuestas de hogares.

Si bien el fin del conflicto armado marcó el inicio de un periodo de mejoras en los servicios públicos y en el desarrollo humano,

éste duró muy poco. A partir de la mitad de la década de 2000, la cobertura de servicios públicos declinó y el avance en desarrollo humano se ralentizó. Al terminar el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015, la mayoría de las metas no se cumplieron. Guatemala es el único país de América Latina que no logró reducir la pobreza de ingresos en ese período²⁰.

La desigualdad resultante afecta especialmente a poblaciones rurales, a los pueblos indígenas y a las mujeres, que sobreviven con altos índices de pobreza multidimensional, sin acceso a servicios básicos de saneamiento, de educación, a activos productivos o a fuentes de empleo decente. Como se muestra en el resto del informe, estos grupos han ejercido su capacidad de agencia colectiva en la búsqueda de cambiar este escenario, pero la ausencia de mecanismos democráticos no ha facilitado la atención a sus demandas.

El modelo económico impulsado en el periodo posconflicto no ha logrado incorporar a la mayoría de la población, un 70% trabaja en la informalidad, en su mayoría en condiciones precarias. La inversión es baja con relación a otros países, y los principales atractivos para la competitividad se basan en los bajos salarios y en privilegios fiscales. A lo largo del informe se muestra cómo este modelo ha dinamizado sectores que no han logrado generar empleo en la misma proporción que su crecimiento y que han sido fuente de descontento social.

El capítulo 3 examina las percepciones de la población acerca del desarrollo humano en el país y las formas cómo abordan sus desafíos. En el análisis se incluyen resultados de la Encuesta de Desarrollo Humano 2015, que pregunta acerca de qué considera la población más importante para el bienestar, cómo lo logran en sus hogares y cuál debe ser el papel del sector público. Asimismo, se discute acerca de las características de la población en su dimensión psicosocial, como un elemento clave para la construcción de lazos comunitarios que permitan la formación de agencia colectiva y empoderamiento ciudadano.

Se dice que la democracia es un orden conflictivo y que el conflicto es inherente a la vida social, pero ese argumento no da cuenta del origen de los conflictos ni de las implicaciones de la desigualdad en su desenlace.

En el capítulo 4 se examina la formación reciente del Estado en Guatemala. No es posible entender la situación actual del país y las expresiones de la ciudadanía si no se enmarcan en el contexto histórico. La historia de Guatemala es la historia de intensas luchas sociales de poblaciones desplazadas por un sistema económico concentrador y un Estado que ha resistido a los intentos democratizadores. El último de estos intentos corresponde al final de un período de graves violaciones a los derechos humanos en el marco de la Guerra Fría. En América Latina los procesos democratizadores coincidieron con el ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990, aunque durante la década siguiente hubo un auge económico que propició la emergencia de una importante clase media, reducciones considerables de la pobreza, pero con alta vulnerabilidad a choques económicos.

En Guatemala, la finalización de un largo período de represión y violencia política y la suscripción de los Acuerdos de Paz brindaban esperanzas de lograr mejoras sustantivas en el bienestar de la población y daban la perspectiva de una mayor justicia y equidad.

No obstante, la historia estuvo marcada por la contradicción: estos hechos democratizadores fueron paralelos a las políticas de liberalización, que condujeron al debilitamiento del Estado, privatizándose, de manera opaca y sin un proyecto articulado y consensuado de país, funciones fundamentales que permitirían alcanzar los objetivos suscritos. El Estado debilitado fue permeable a la cooptación, corrupción, influencias sectoriales y a la mercantilización de las funciones no privatizadas, degradándose la función pública y produciendo efectos des-democratizadores.

Los escasos logros en el desarrollo humano del país están fuertemente vinculados a estos hechos históricos y dejan como saldo altos niveles de exclusión social y una estructura social con altas desigualdades y concentración del poder político. Este es un escenario con escasa certeza jurídica, propicio para la opacidad en distintos ámbitos de la vida económica y política, fuente de conflictos por ausencia de mecanismos ins-

titucionales de resolución. Si bien los Acuerdos de Paz facilitaron el establecimiento de diversas instancias institucionales para la resolución de conflictos, la falta de recursos y de articulación con visión de país ha limitado sus alcances.

A partir del marco histórico del Estado guatemalteco, el capítulo 5 propone abordar la conflictividad social desde la mirada del desarrollo humano. Aquí cabe destacar que la propuesta implica el reconocimiento de la *capacidad de agencia colectiva* de quienes se organizan y luchan por su bienestar; pero también el detrimento en el desarrollo humano de aquellos que luchan, pues muchos de ellos son víctimas de agresiones, criminalizados o sometidos a nuevas formas de pobreza. Este capítulo intenta evidenciar las diferencias en el poder que hacen posible, para unos, la modificación de su ambiente y, para otros, prácticamente imposible.

En el capítulo 6 se sostiene, con base en registros hemerográficos, que las principales fuentes de movilización social están estrechamente vinculadas con la forma cómo se ha implementado el modelo económico y con el debilitamiento de las funciones del Estado. Las acciones colectivas, recientemente calificadas como «conflictividad» (de forma equívoca), han reflejado en su mayoría el descontento con el accionar de instancias públicas, la ausencia de servicios esenciales y con los efectos de actividades económicas con impactos socio-ambientales.

En el capítulo 7 se expone cómo el problema agrario es el que históricamente ha implicado la mayoría de conflictos, que datan de muchas décadas e incluso siglos atrás. La mayoría de disputas agrarias en el país se basan en el despojo de los medios de vida de muchas poblaciones, principalmente indígenas. Los intentos democratizadores han incluido políticas encaminadas a resolver la problemática, pero no han logrado impactar la estructura desigual, que en este ámbito tiene su máxima expresión. Una tercera parte de la población económicamente activa depende de la agricultura, pero la gran mayoría no tiene acceso a la tierra.

La distribución del uso de la tierra en Guatemala no obedece a criterios de sostenibilidad ni se enmarca en un modelo de desarrollo humano. Sólo la tercera parte de los suelos tiene capacidad de uso agrícola, pero el 67% del maíz, base alimentaria de la mayoría de la población, es producido en pequeñas parcelas, no aptas para uso agrícola. Las grandes extensiones de tierra fértil son utilizadas actualmente para cultivos extensivos que tienen alto impacto en los suelos y en las fuentes de agua. Actualmente, no existe una regulación de los suelos y el agua articulados a un plan integrado de protección del ambiente.

Esta estructura agraria, que incluye la distribución y uso de los suelos, trae como consecuencia el empobrecimiento de la población que históricamente ha edificado sus formas de existencia vinculadas a la tierra, la inseguridad y pérdida de soberanía alimentaria, con altos índices de desnutrición vinculados y la degradación ambiental por la pérdida de suelos, la deforestación y el uso intensivo de las fuentes de agua.

Como consecuencia de la evolución de las luchas históricas y la articulación con otras demandas, ha surgido en Guatemala un conjunto de nuevas demandas, que refleja una visión más holística y que reconoce los territorios como espacios de vida que integran no solo los suelos, sino también el agua, los bosques, la fauna y al ser humano como un todo que debe buscar la armonía.

Guatemala es considerado un país *megadiverso*²¹, con múltiples pero frágiles ecosistemas, en donde la pérdida de armonía entre sus elementos representa un factor de alta vulnerabilidad para las poblaciones (de todas las especies) que los habitan. La falta de resiliencia que resulta del desorden territorial ya ha generado múltiples pérdidas humanas y ambientales, en desastres relacionados con eventos naturales, a los que el país está constantemente expuesto. El país ha suscrito acuerdos en materia ambiental, comprometiéndose a incorporar en su modelo de gestión criterios de sostenibilidad y cuidado del ambiente, pero la incorporación

a la agenda nacional de estos compromisos es aún un tema pendiente.

La dinámica de las protestas sociales ha incorporado ostensiblemente el rechazo a proyectos de industrias extractivas, particularmente de minería metálica y de generación de energía hidroeléctrica, imbricadas en la mayoría de casos, con contiendas territoriales de larga data. A este rechazo se suma el hecho de la demanda insatisfecha de servicios básicos, en particular de energía eléctrica. Guatemala se perfila como un país exportador de energía eléctrica, aun cuando más de 3 millones de habitantes viven en hogares sin electricidad, incluso en lugares muy cercanos a hidroeléctricas. Caso ejemplar es el de Alta Verapaz, que es el departamento en donde operan más hidroeléctricas y en donde más habitantes (más del 60%) carecen del servicio en su vivienda.

En los capítulos 8 y 9 se analizan los conflictos vinculados a estas problemáticas, que suman a la interpelación sobre la forma en que se ha diseñado el modelo de desarrollo, sobre los criterios y principios sobre los que se priorizan los proyectos que se incorporan, los mecanismos de regulación y el aporte al bien común que pueden generar.

Finalmente, este informe busca generar un debate integrado sobre qué tipo de desarrollo puede impulsarse que sea compatible con los principios del desarrollo humano y de armonía con el planeta y la diversidad humana y vital existente, que desate más capacidades humanas y que eleve la productividad responsable de sus habitantes.

Como se concluye en parte del capítulo 10, los procesos de democratización son fundamentales para desatar los ciclos virtuosos del desarrollo humano, y estos incluyen en su esencia el empoderamiento de la ciudadanía y el ejercicio de la agencia colectiva. Las distintas expresiones de demanda de las poblaciones van más allá del concepto de «conflictividad», son expresiones de esa agencia colectiva en construcción y deben ser atendidas, potenciadas y canalizadas para la construcción de esa democracia que será la base política del bienestar común.

2





EL ESTADO RECIENTE DEL DESARROLLO HUMANO EN GUATEMALA

CAPÍTULO 2

«El día que el hambre desaparezca va a producirse en el Mundo la explosión espiritual más grande que jamás conoció la humanidad».

—FEDERICO GARCÍA LORCA

Mujeres llenando sus tinajas con agua en la Meseta de los Cuchumatanes. Todos Santos Cuchumatán, Huehuetenango.
Fotografía: Giovanni Diffidenti.

2

EL ESTADO RECIENTE DEL DESARROLLO HUMANO EN GUATEMALA

Comenzaremos el análisis examinando el estado reciente del desarrollo humano en Guatemala, a la luz de lo que indica la familia de índices de desarrollo humano a escala nacional (IDH-N), que nos permitirá mostrar los distintos efectos de estos procesos históricos en las poblaciones. Los IDH-N consisten en una serie de indicadores que muestran logros (o retrocesos) en tres dimensiones básicas de la capacidad humana: la salud, la educación y el acceso a recursos económicos para una mejor calidad de vida. Además de los avances en desarrollo humano, también muestran las desigualdades existentes en cada dimensión, así como la dimensión de la pobreza entendida como privación multidimensional de la capacidad humana. Se hace hincapié en el carácter nacional de estos índices debido a que, para lograr los objetivos propuestos, están contruidos con datos nacionales, no necesariamente comparables con índices estandarizados globales (recuadro 2.1). Esto permite realizar comparaciones entre grupos relevantes en el país, así como la evolución en el tiempo para el periodo mencionado. Con estas variantes, se mantiene el principio de los índices de desarrollo humano desde sus inicios: mostrar de manera comparable y consistente, con criterios normativos, las

brechas existentes con parámetros ideales de desarrollo humano.

2.1. El índice de desarrollo humano nacional

El índice de desarrollo humano se incrementó en un 17% de 2000 a 2014, como se muestra en la gráfica 2.1. No obstante, fue en la primera mitad de la década de 2000 que se logró un mayor crecimiento. Entre 2000¹ y 2006, el IDH mejoró a una tasa anual promedio de 2.3%. Posteriormente, los datos indican que el crecimiento se ralentizó a un poco menos de 0.3% anual, entre 2006 y 2014. Esta tendencia, como se verá adelante, resume el comportamiento de muchos de los indicadores de bienestar del país, evidenciando el impacto de las políticas que propiciaron el cese del conflicto y los Acuerdos de Paz (AP), pero que no lograron hacerse sostenidos en el tiempo. El cambio más significativo se dio en la dimensión educativa. Si bien al final del periodo hubo retrocesos, la mejora en la escolaridad mantuvo su inercia hasta el final de la década. Las mejoras en la salud y en los ingresos promedio se estancaron a partir de 2006. Estas tendencias reflejan lo ocurrido con los esfuerzos públicos destinados al gasto social.

Los IDH-N consisten en una serie de indicadores que muestran logros (o retrocesos) en tres dimensiones básicas de la capacidad humana: la salud, la educación y el acceso a recursos económicos para una mejor calidad de vida.

Las acciones que siguieron a los Acuerdos de Paz tuvieron impacto en la inversión pública en sectores sociales y en el sector de seguridad y justicia.

Las acciones que siguieron a los Acuerdos de Paz tuvieron impacto en la inversión pública en sectores sociales y en el sector de seguridad y justicia². En cinco años –de 1997 a 2001– el gasto público destinado a los sectores priorizados en los acuerdos se incrementó de 3.5 a 6.1% con relación al PIB, aunque después no se logró volver a despegar (gráfica 2.24). La estrategia de liberalización y reducción del Estado tuvo un fuerte impacto en las políticas sociales impulsadas, menguando sus alcances y su sostenibilidad. Las reformas fiscales que prosiguieron al cese del conflicto lograron mejorar la recaudación en los primeros años, alcanzándose cerca del 12% entre 2002 y 2007, periodo tras el cual la tendencia es a la baja, alcanzándose en 2015 el mínimo del periodo, similar al punto de partida (gráfica 2.23).

Como se verá en la siguiente sección, estos datos reflejan la forma contradictoria en la que se produjo el proceso de democratización en Guatemala. Por un lado, se acordó incrementar sustantivamente los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población empobrecida y afectada por una larga historia de exclusiones, pero por otro lado se redujo la capacidad del Estado para impulsar estos objetivos, privatizando funciones básicas para el desarrollo y debilitándolo ante la influencia de grupos poderosos de interés, como se mostrará en el capítulo 4 y subsiguientes.

El debilitamiento de las funciones públicas se produjo en el marco de la implementación de una serie de medidas de ajuste estructural. Estas acciones le garantizaron al país un crecimiento promedio mayor que la media de América Latina y mejor que dos tercios de los países de la región (gráfica 2.20). Pero ese relativamente «exitoso» modelo económico no logró impulsar el desarrollo humano con la misma energía con que impulsó el crecimiento económico, reforzando la estructura social con alta concentración de la riqueza y un Estado al borde de la crisis, sin capacidad para acelerar procesos de desarrollo. Esta

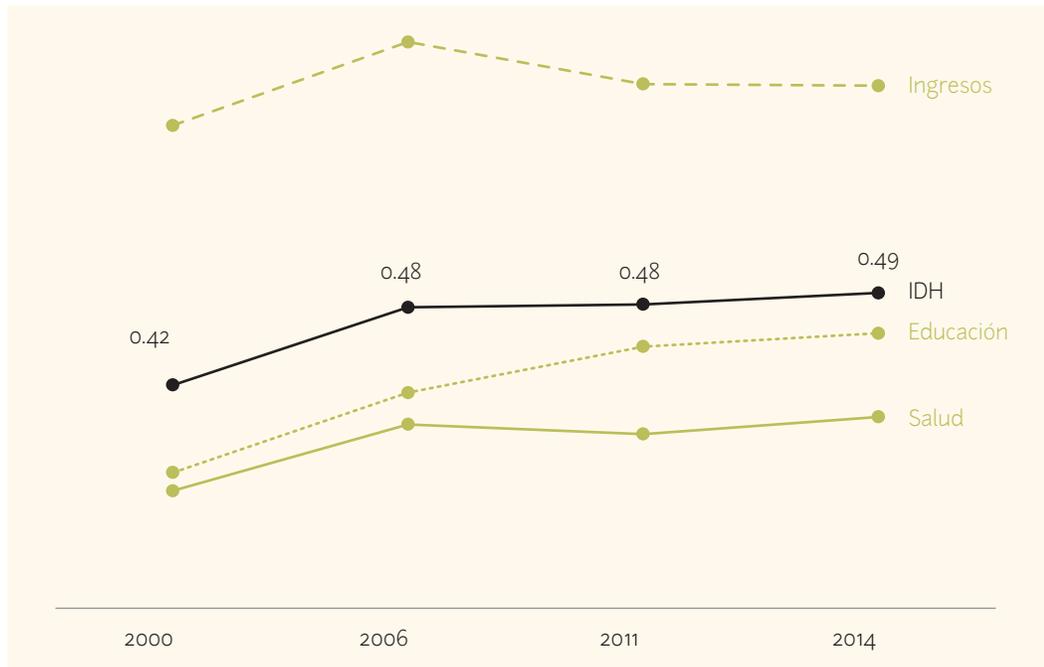
concentración de la riqueza se produce en un contexto global con esa tendencia, como muestran recientes estudios³. En Guatemala, las encuestas de hogares no logran captar esta concentración en los estratos más altos, porque su participación en la población es menor al 5%, pero el análisis de la composición del PIB por el enfoque de los ingresos muestra que, en Guatemala, en los últimos quince años, el excedente de explotación ha ampliado la brecha en su participación con respecto al de las remuneraciones, a pesar de que la proporción de la población ocupada asalariada se ha incrementado en un 10%.

El comportamiento de la desigualdad en el periodo tiene matices y es posible verificar los efectos de la contradicción en ambos sentidos. Por un lado, se produce una concentración de la riqueza generada por el crecimiento. Pero, por otro lado, la mejora en el desarrollo humano producida en los primeros años del siglo XXI tuvo efectos en la estratificación social, reduciendo la proporción de la población del estrato más bajo, del 55 al 38%, e incrementando las clases medias del 15 al 26%. Nuevamente, esa tendencia duró poco y la clase media tuvo una contracción en la década siguiente (gráfica 2.2). Entre el estrato bajo y el medio⁴ se ubica una población considerada «vulnerable» (37%), que logró un relativo ascenso económico en esos años, pero cuyos ingresos no permitirían la suficiente resiliencia para recuperarse de una crisis económica o un evento adverso repentino y no cuentan con un excedente para el ahorro. Como se verá más adelante, tampoco cuentan con aseguramiento de salud.

La estratificación social basada en ingresos nos muestra desigualdades horizontales (entre grupos). El 60% de la población indígena y también de la población rural se ubican en el estrato bajo. Una tercera parte de dichas poblaciones se encuentran en el estrato vulnerable. El 23% de la población urbana y 30% de la mestiza-ladina se ubican en el estrato bajo y cerca de la tercera parte en la clase media (gráfica 2.3).

Gráfica 2.1.

Guatemala: Evolución del índice de desarrollo humano y sus componentes (2000-2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, Banguat, FMI y BM.

Recuadro 2.1. El índice de desarrollo humano nacional

El índice de desarrollo humano es una medida agregada que refleja logros en capacidades básicas, en tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida. En este informe se presenta un índice de desarrollo humano nacional que busca aproximarse más a las diferencias en los logros de distintos grupos en el tiempo. Para lograr comparabilidad y consistencia se utilizaron datos provenientes de las Encuestas de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, realizadas en 2000, 2006, 2011 y 2014. Las variables utilizadas según dimensión son las siguientes*:

- i. Salud: se utilizó un índice compuesto que refleja condiciones de salud en los hogares: protección de salud, a través del IGSS o de un seguro, número de personas por dormitorio, tipo de acceso a agua y saneamiento y tipo de piso en la vivienda.
- ii. Educación: indicador compuesto que incluye la esperanza educativa en niños y la escolaridad alcanzada por adultos mayores de 25 años.
- iii. Nivel de vida: se incluyó un agregado del ingreso laboral y no laboral familiar, ajustado a precios internacionales (en dólares PPA⁵ per cápita).

Los parámetros máximos de comparación, de acuerdo a un criterio normativo, son para salud y educación el 100% de logro y en el caso de los ingresos, el ingreso máximo considerado para la clase media según el criterio de estratificación internacional (poco más de 18 mil dólares anuales PPA per cápita). Se proponen estos ajustes para reflejar mejor la situación interna de país (véase anexo metodológico).

La desigualdad más alta se produce en el acceso a ingresos y la más baja en el índice de salud, debido a que en esta dimensión es más generalizado el rezago.

Además de representar de forma más precisa las condiciones de la población en las dimensiones del IDH, esta propuesta es consistente con la medición de la pobreza y la desigualdad multidimensionales.

Cuadro 2.1.

Guatemala: Indicadores del índice nacional de desarrollo humano (2000-2014)

	2000	2006	2011	2014
Salud de los hogares	34.0%	39.1%	38.4%	39.7%
Ingreso medio (\$PPP)	2,533.81	3,536.21	2,988.94	2,968.94
Escolaridad media de los adultos	3.8	4.5	4.6	4.9
Escolaridad esperada	8.2	9.6	10.7	10.8
Índice de desarrollo humano nacional	0.421	0.481	0.483	0.492

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, FMI y BM. Véanse anexo metodológico y anexo estadístico.

* Los índices presentados buscan comparabilidad dentro del país, por lo que no son comparables con los publicados en informes internacionales.

2.1.1. Las desigualdades en el desarrollo humano

Los cambios en la estratificación social se reflejan en los indicadores de desigualdad, que por calcularse con datos de encuestas de hogares no son sensibles a la concentración de ingresos de los extremos de la distribución (1-2% más alto) y por lo tanto se refieren a la desigualdad existente en el resto de la población. Como se mencionó arriba, la familia de índices de desarrollo humano incluye una estimación de la desigualdad para las tres dimensiones del IDH. Se obtiene un índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D) y un coeficiente de la desigualdad humana (CdH). El IDH-D está basado en la medida de Atkinson, que permite estimar la pérdida en desarrollo humano debida a la desigualdad⁶.

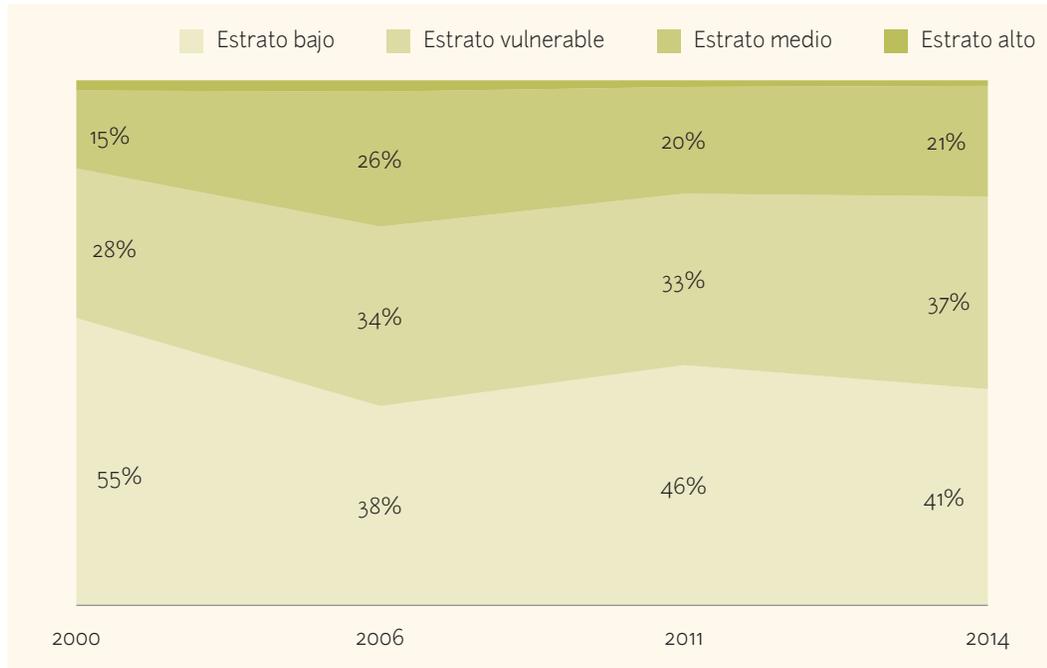
En la gráfica 2.4 se muestra el índice de desigualdad de Atkinson aplicado a la distribución de las dimensiones del IDH. Se observa una reducción de la desigualdad en los tres ámbitos, que se resume en el coeficiente de la desigualdad humana. A partir de estas mediciones, es posible estimar una pérdida del IDH de 30%, siete puntos menos que en el año 2000. La reducción más importante en la desigualdad se produjo también en los

primeros años de la década. La desigualdad más alta se produce en el acceso a ingresos y la más baja en el índice de salud, debido a que en esta dimensión es más generalizado el rezago.

Debido a las características de las encuestas, esta reducción de la desigualdad significaría una reducción de brechas en los indicadores, sin incluir los extremos de la distribución, por lo que no es sensible a la concentración de la riqueza producida en ese periodo por el estrato más alto. Como se muestra en la gráfica 2.5, se produjo en efecto una reducción de brechas en el IDH entre los estratos medios, urbanos y mestizos, por un lado, y el estrato bajo, rural e indígena, por el otro. La distancia del IDH del estrato medio y bajo se redujo en 0.04, mientras que la distancia del IDH del estrato alto y el estrato bajo se incrementó en 0.02.

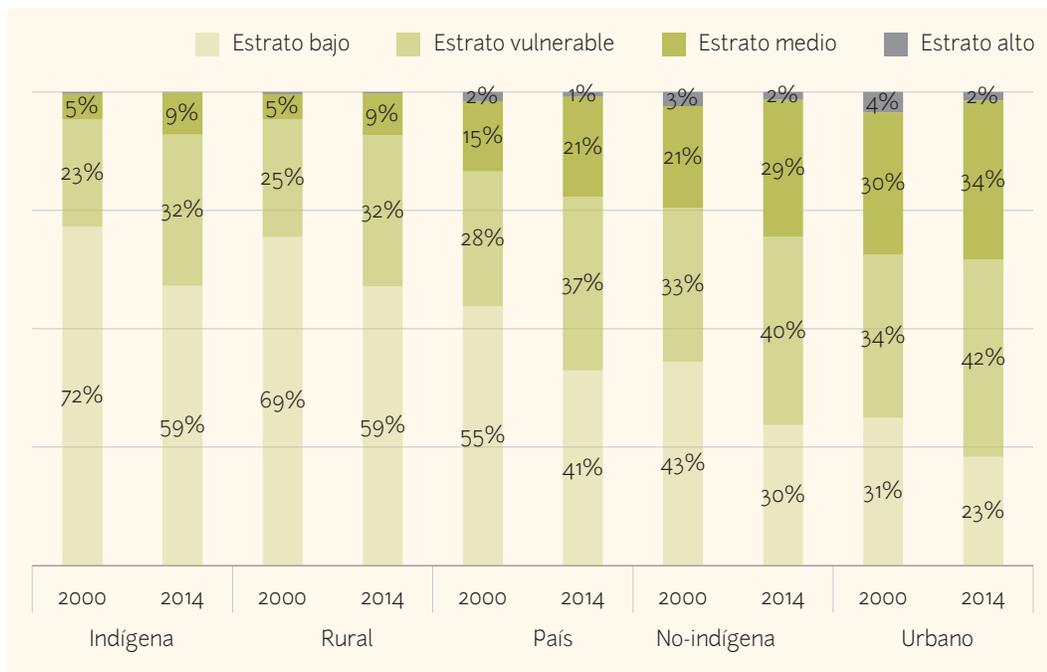
En esta estimación de la desigualdad no se incluyen las disparidades por sexo, debido a que la desigualdad entre hombres y mujeres cruza los hogares y se produce en dimensiones específicas por ejemplo en cuanto a la violencia, el acceso a la salud reproductiva y la participación en las actividades económicas, pero no únicamente. En el país, cuatro de cada 10 mujeres han

Gráfica 2.2.
Guatemala: Estratificación social según ingresos (2000-2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, FMI y BM.

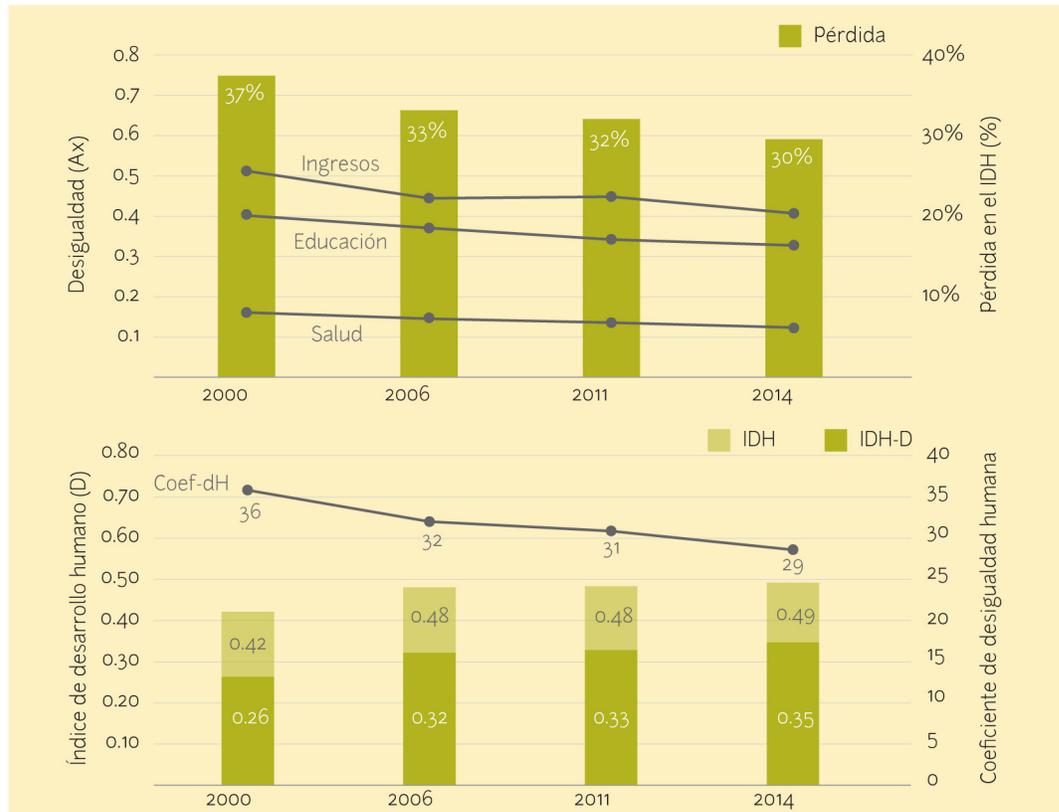
Gráfica 2.3.
Guatemala: Estratificación social por grupos según ingresos (2000 y 2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, BM y FMI.

La desigualdad se expresa territorialmente y, aunque las brechas han tendido a reducirse, hay regiones cuyo IDH está muy distante de la media del país.

Gráfica 2.4.
Guatemala: Índices de desigualdad, IDH ajustado por desigualdad y Coeficiente de desigualdad humana (2000-2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, BM y FMI.

sido víctimas de algún tipo de violencia por parte de sus parejas o exparejas. Únicamente el 20% de las mujeres es considerada «jefe de hogar», y estas se consideran como tales cuando no hay hombre que reportar como jefe. Las mujeres se emplean de manera más precaria debido a que sus ocupaciones usualmente son consideradas como «ayuda», y por lo mismo sus responsabilidades como «amas de casa» no disminuyen. En 2011, las mujeres cónyuges trabajaban cuatro veces más que los hombres en las labores domésticas, sin importar si tenían otra ocupación remunerada. Las mujeres jefas de hogar –regularmente solas– reportaban tres veces más horas de trabajo doméstico que los hombres jefas de hogar. Si bien el tiempo empleado en trabajos domésticos disminuye conforme a la clase social, no disminuye la brecha entre hombres y mujeres de la misma clase⁷.

Dentro de la familia de índices de desarrollo humano se calcula también el índice de desarrollo de género (IDG), el cual muestra la brecha existente entre hombres y mujeres en indicadores de desarrollo humano. El índice es 1 cuando existe igualdad y tiende a 0 cuando sólo los hombres (o las mujeres) muestran logros en las capacidades medidas. El IDG pasó de 0.83 a 0.89 en el periodo estudiado (gráfica 2.6), lo que evidencia una reducción de las brechas, pero que también se ralentizó después de 2006.

La desigualdad se expresa territorialmente y, aunque las brechas han tendido a reducirse, hay regiones cuyo IDH está muy distante de la media del país. Los índices más bajos se presentan en las regiones norte y noroccidente y en la región metropolitana es donde se estiman índices más altos (gráfica 2.7). En las figuras 2.1 y 2.2 se muestran las

dimensiones del índice de desarrollo humano por departamento y las diferencias en los distintos indicadores.

En la gráfica 2.1 se mostró que el subíndice de ingresos (ajustado a precios internacionales) fue el que sufrió mayor deterioro en la última década. El agregado de ingresos familiares incluye ingresos laborales y no laborales. En Guatemala, aproximadamente el 10% de los hogares reciben remesas del extranjero, principalmente de los Estados Unidos, en donde se estima que viven más de 1.2 millones de guatemaltecos. Los ingresos debidos a las remesas han llegado a ser equivalentes a cerca del 12% del PIB nacional, similar a los ingresos tributarios entre 2006 y 2009, con un leve descenso como resultado de la crisis financiera global de 2008-2009 (gráfica 2.8). Aunque no se tienen datos que permitan conocer el destino de las remesas familiares según los distintos estratos socioeconómicos, el crecimiento de las remesas podría haber tenido un mayor impacto que las políticas sociales en la ampliación de la

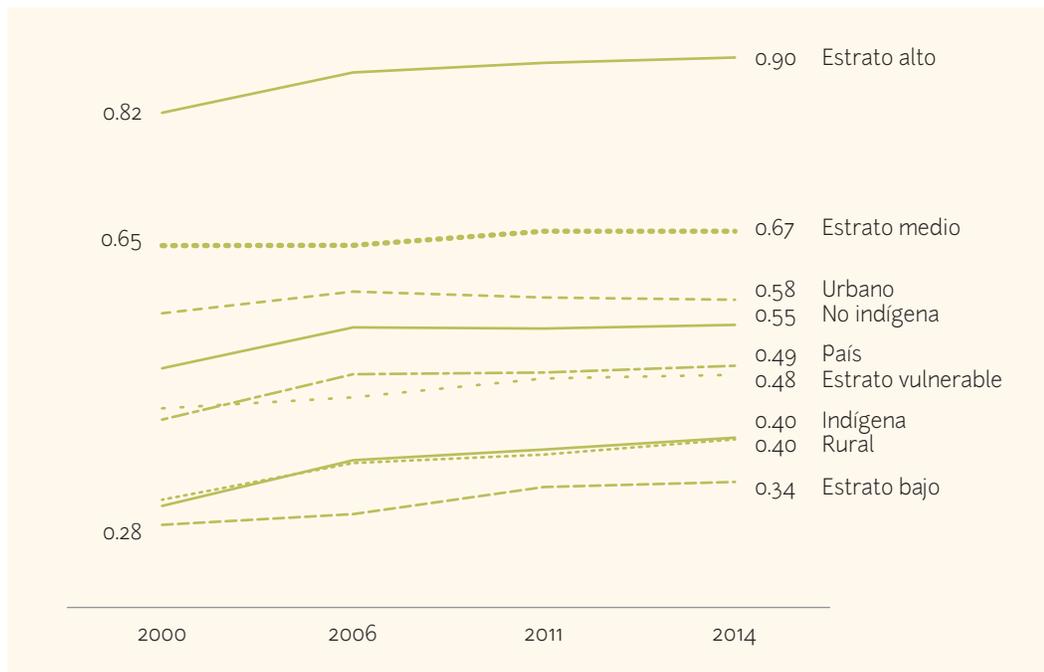
clase media, cuya vulnerabilidad dependerá de la forma como evolucionen las políticas migratorias.

Los ingresos no laborales han constituido un importante respaldo a la economía familiar nacional, dada la reducción de los ingresos laborales durante la última década. Además de la pérdida de la participación en los ingresos nacionales, el poder adquisitivo de los ingresos laborales se ha visto seriamente reducido en los últimos 15 años. Al separar del agregado de ingresos familiares los ingresos laborales y ajustarlos a precios nacionales de 2014, la media nacional se reduce en 19% de 2006 a 2014, después de un incremento desde el año 2000. Esta reducción afecta a todos los grupos analizados, con excepción del estrato alto⁸. En este caso, la reducción de la desigualdad de los ingresos se produce por un deterioro de los estratos medios, es decir, una reducción de las brechas «hacia abajo» (gráfica 2.9).

La población más afectada en términos de sus ingresos es la que labora en el sector

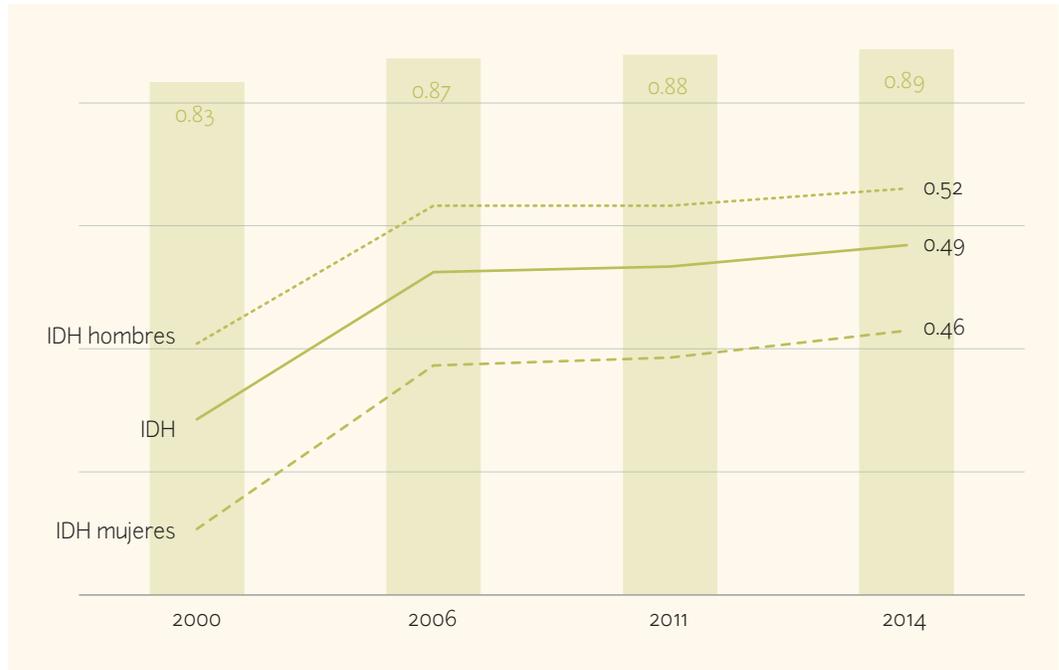
Los ingresos debidos a las remesas han llegado a ser equivalentes a cerca del 12% del PIB nacional, similar a los ingresos tributarios entre 2006 y 2009.

Gráfica 2.5.
Guatemala: Evolución del índice de desarrollo humano según área, etnicidad y estrato de ingresos (2000-2014)



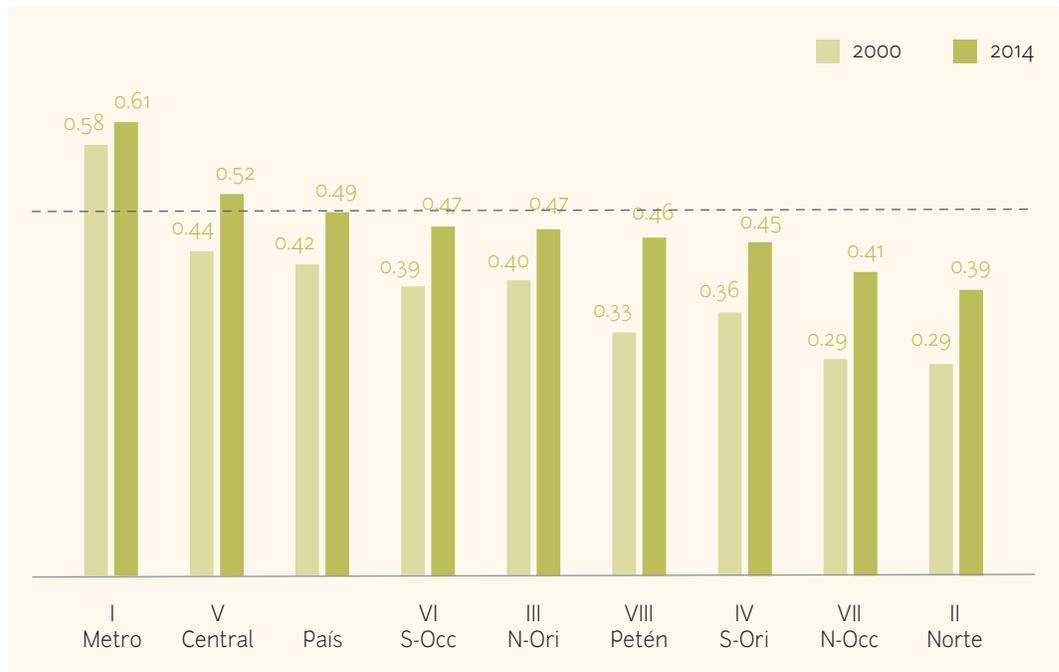
Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, FMI y BM.

Gráfica 2.6.
Guatemala: Índice de desarrollo de género (2000-2014)



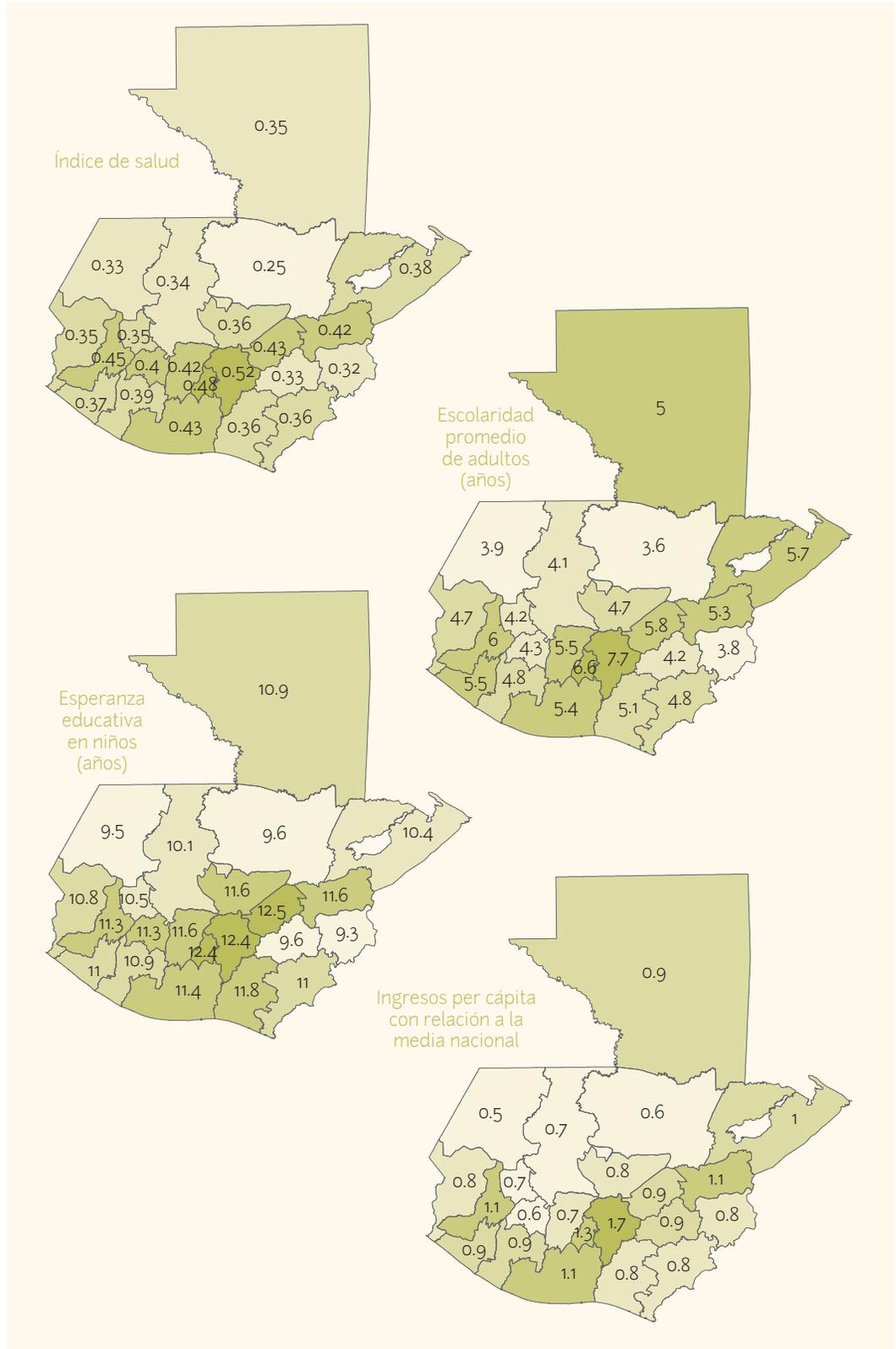
Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, FMI y BM.

Gráfica 2.7.
Guatemala: Índice de desarrollo humano según región administrativa (2000 y 2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de INE, BANGUAT, FMI y BM.

Figura 2.2.
Guatemala: Departamentos según indicadores del IDH (2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en datos de INE, BANGUAT, BM y FMI.

Gráfica 2.8.

Guatemala: Remesas familiares e ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB (1992-2016)



Fuente: BANGUAT.

la universalización. El abrupto descenso en las tasas de matriculación primaria se puede deber tanto a la pérdida de sensibilidad en las proyecciones demográficas (basadas en el Censo de 2002) como a la reducción de los programas sociales que condicionaban la asistencia escolar. La realización de un nuevo Censo de Población y Vivienda permitiría una mejor descripción de esta realidad.

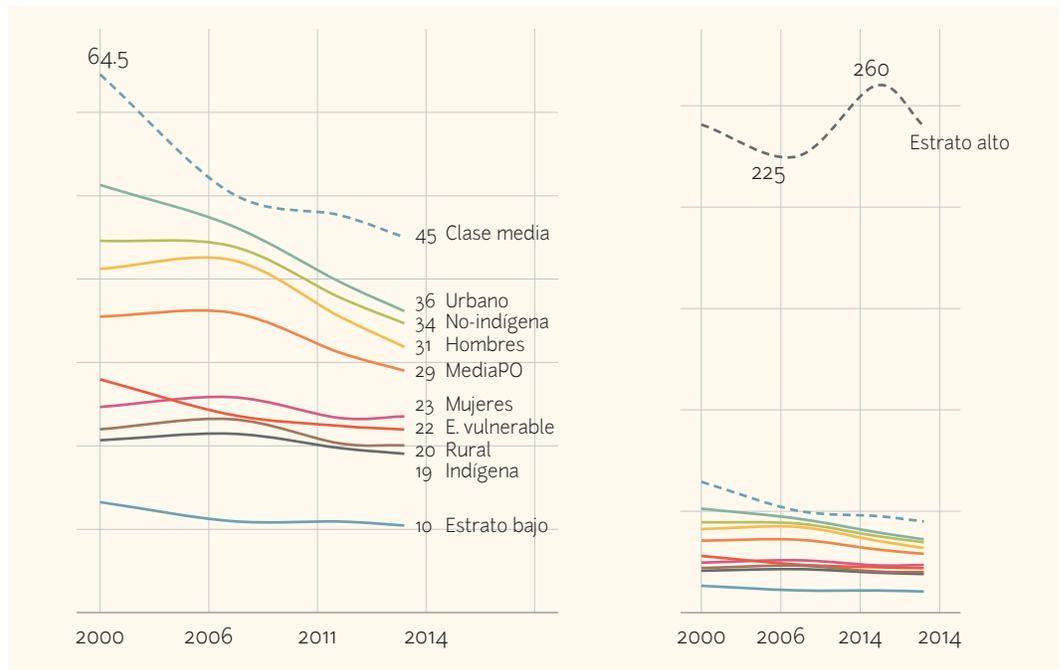
La ampliación de la cobertura educativa implicó algunas mejoras, aunque evidentemente insuficientes, en la dimensión respectiva del índice de desarrollo humano. La escolaridad media de los mayores de 25 años se incrementó aproximadamente en un año, alcanzando casi 5 grados. Las diferencias entre los distintos grupos son pronunciadas, logrando las poblaciones rurales, la población indígena y el estrato bajo menos de 3 años de escolaridad media, mientras que la población urbana y la clase media superan la primaria. El estrato alto registra en la última encuesta una escolaridad promedio superior a la secundaria completa (gráfica 2.12).

La escolaridad esperada (EE) representa la escolaridad media que es probable que alcancen los niños que se incorporan en el año de referencia al sistema educativo al terminar su edad escolar (24 años) si se mantienen los actuales patrones de matriculación o asistencia escolar. La esperanza educativa se incrementó de 8 a 11 años en la década de 2000. La reducción en las tasas de cobertura en primaria se refleja en este indicador, que comienza a descender desde 2011 (gráfica 2.13). Las brechas en la EE se reducen en el periodo de referencia, aunque la tendencia puede revertirse si no se recupera el impulso logrado tras los Acuerdos de Paz.

En los indicadores de salud es en los que hay una mayor distancia respecto de los umbrales normativos propuestos⁹. La mayor parte de los hogares en Guatemala no cuentan con cobertura de seguro médico o seguridad social, incluso las pertenecientes al estrato alto. La gráfica 2.14 muestra las amplias brechas que existen entre los distintos grupos en las condiciones de los hogares relacionadas con el acceso a saneamiento.

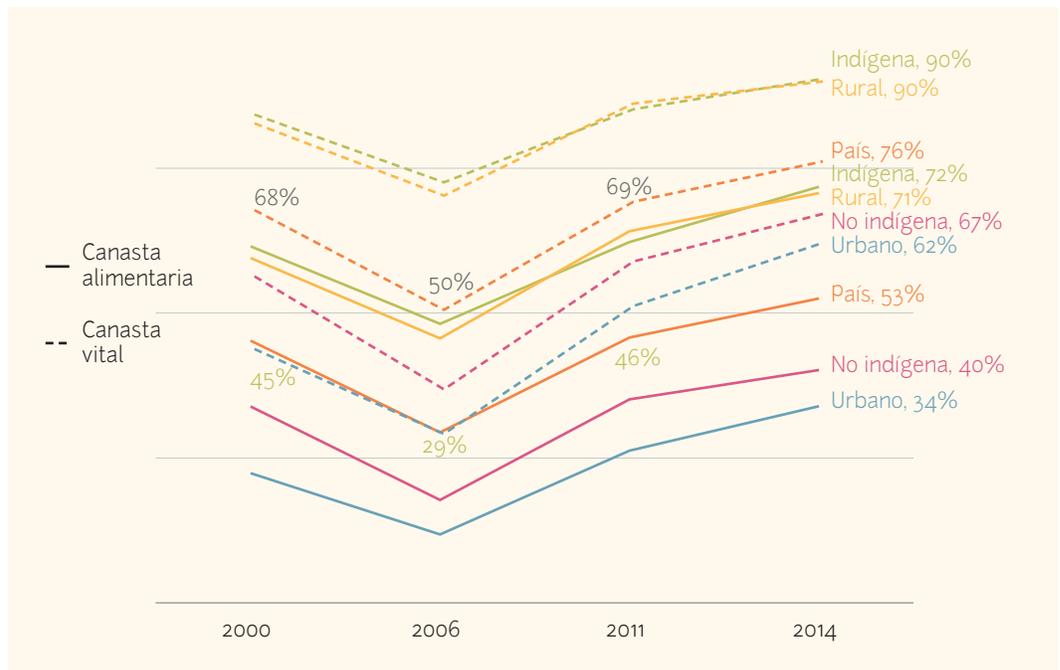
La mayor parte de los hogares en Guatemala no cuentan con cobertura de seguro médico o seguridad social, incluso las pertenecientes al estrato alto.

Gráfica 2.9.
Guatemala: Ingresos laborales promedio de la población ocupada según grupo (2000-2014)
 (Miles de quetzales a precios de 2014)



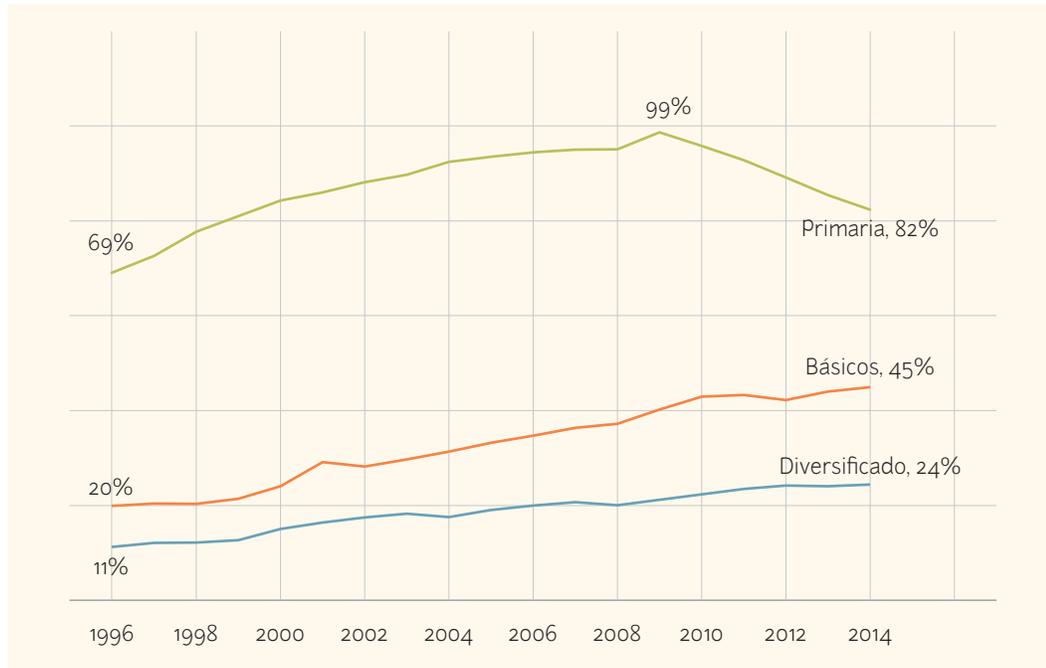
Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en ENCOVI, INE y BANGUAT.

Gráfica 2.10.
Guatemala: Población con ingresos inferiores a una canasta básica (de alimentos y vital, 2000-2014)



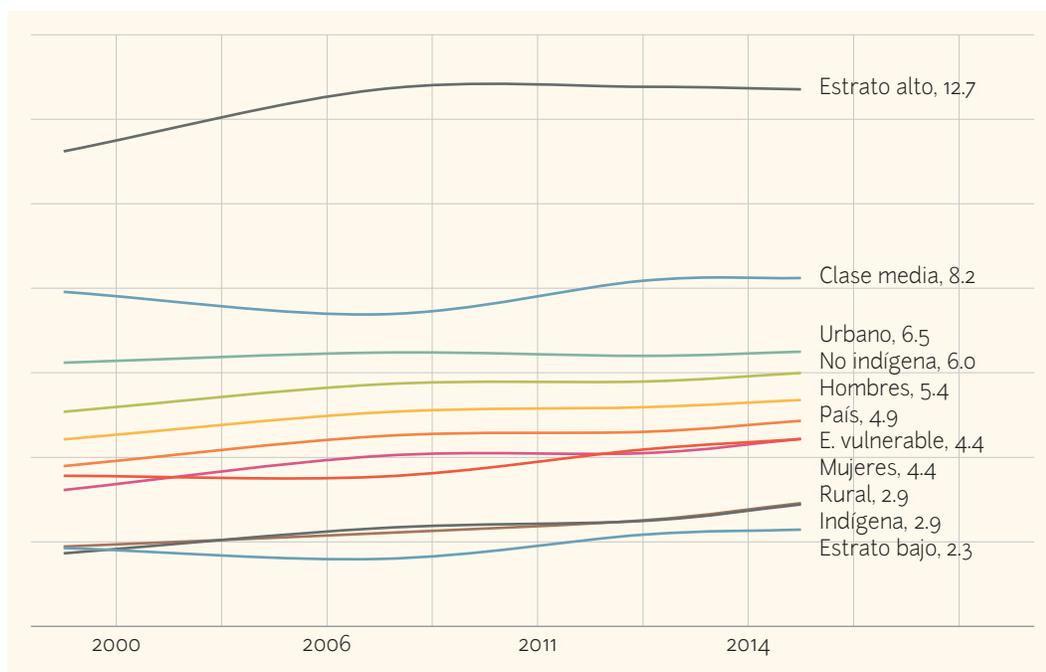
Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de INE (IPC, ENCOVI).

Gráfica 2.11.
Guatemala: Tasa neta de escolaridad según nivel (1996-2014)



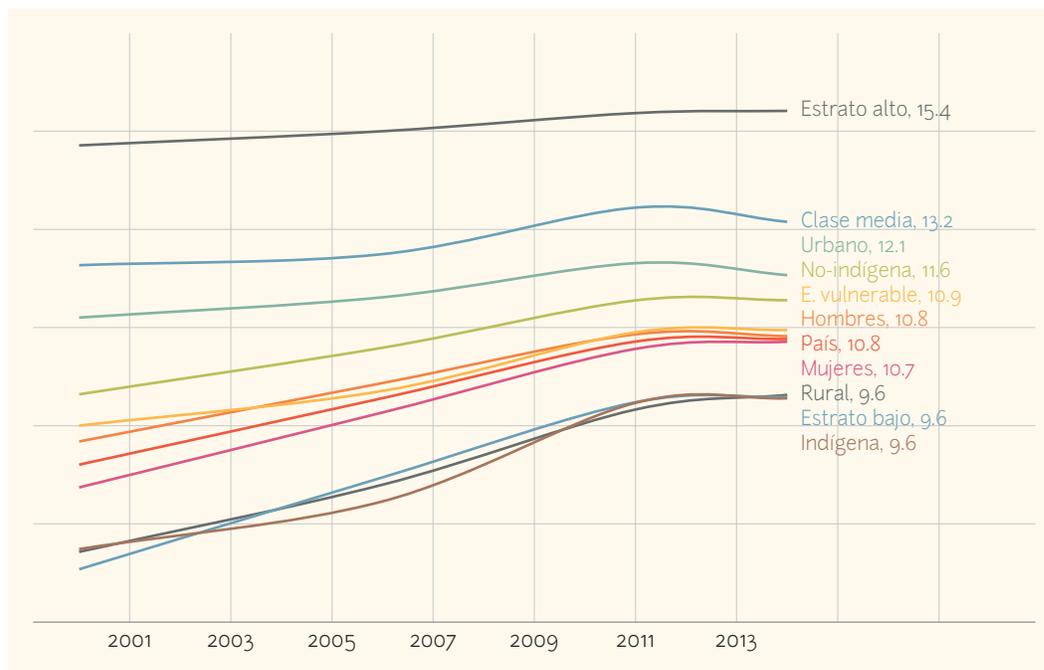
Fuente: MINEDUC.

Gráfica 2.12.
Guatemala: Escolaridad promedio de mayores de 25 años (2000-2014)



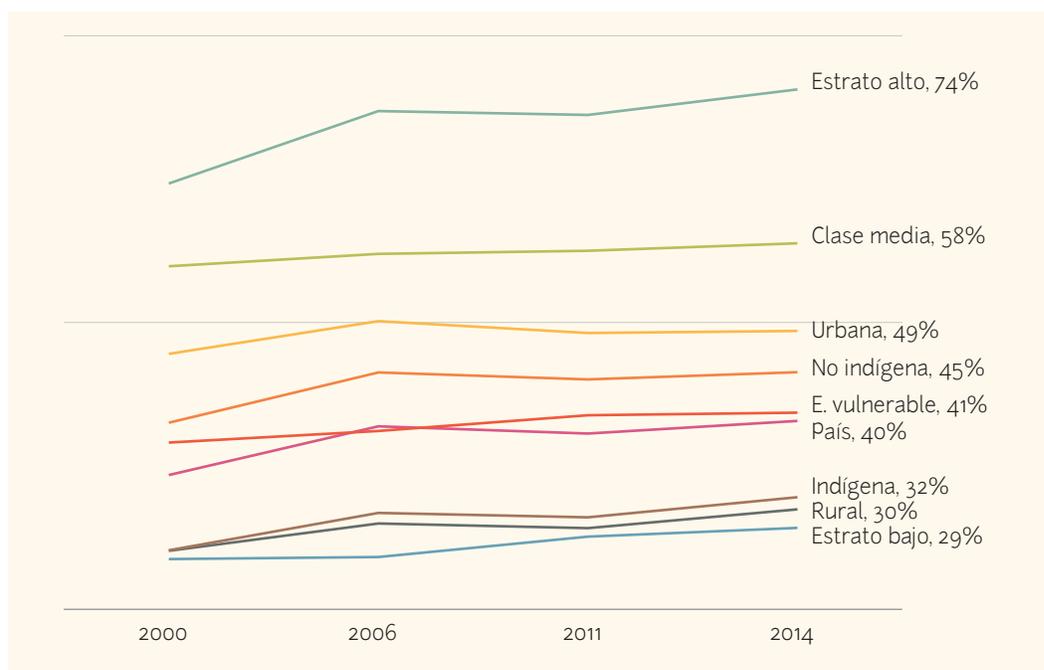
Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de ENCOVI.

Gráfica 2.13.
Guatemala: Escolaridad esperada según grupos (2000-2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de ENCOVI.

Gráfica 2.14.
Guatemala: Satisfacción en la dimensión de salud del IDH por grupos (2000-2014). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de ENCOVI.

2.1.2. La privación multidimensional del desarrollo humano

Además de los avances en capacidades humanas y las brechas que se producen, la familia de índices de desarrollo humano nos permite evaluar la dimensión de la privación, es decir, de la pobreza. Bajo la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza se entiende como un conjunto multidimensional de privaciones en las capacidades humanas. El tercer conjunto de índices dentro de la familia de IDH es el de pobreza multidimensional. En este informe se propone una medida de la pobreza utilizando las mismas variables que el IDH y evaluándolas bajo un criterio normativo de privación.

En las gráficas del recuadro 2.2 se puede observar el conjunto de privaciones de distintas poblaciones en las variables de las tres dimensiones del índice de desarrollo humano. Las barras de color verde oscuro muestran de forma sintética el «nivel de privación» para cada dimensión. A nivel de país se observa que la dimensión con más privaciones es la

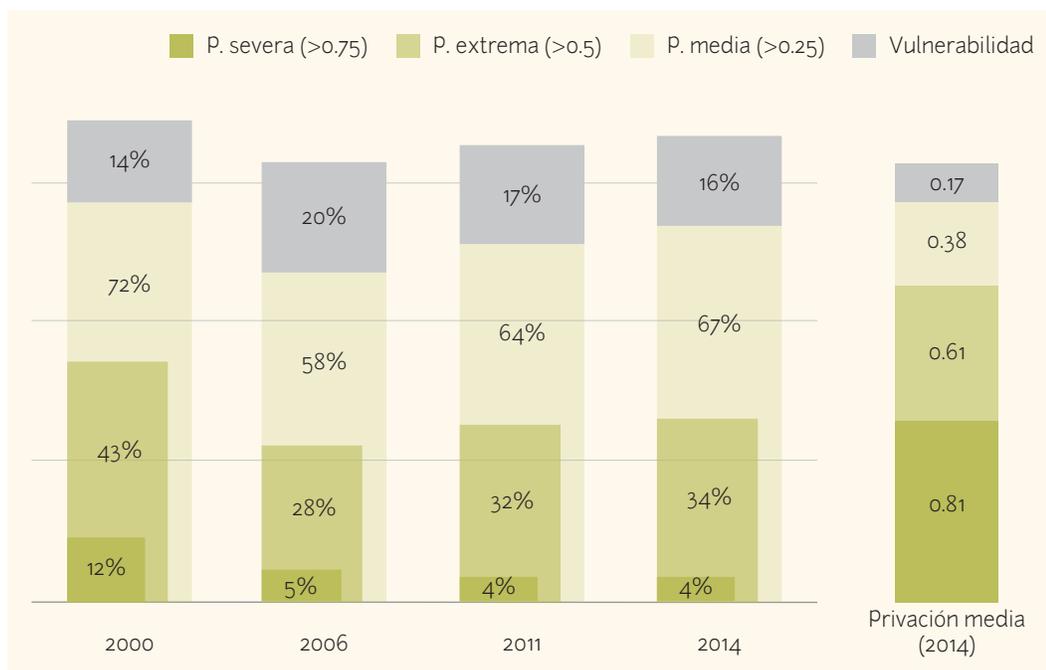
Gráfica 2.15. Guatemala: Incidencia e índice de pobreza multidimensional (2000-2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de ENCOVI. i: Incidencia = proporción de la población en pobreza.

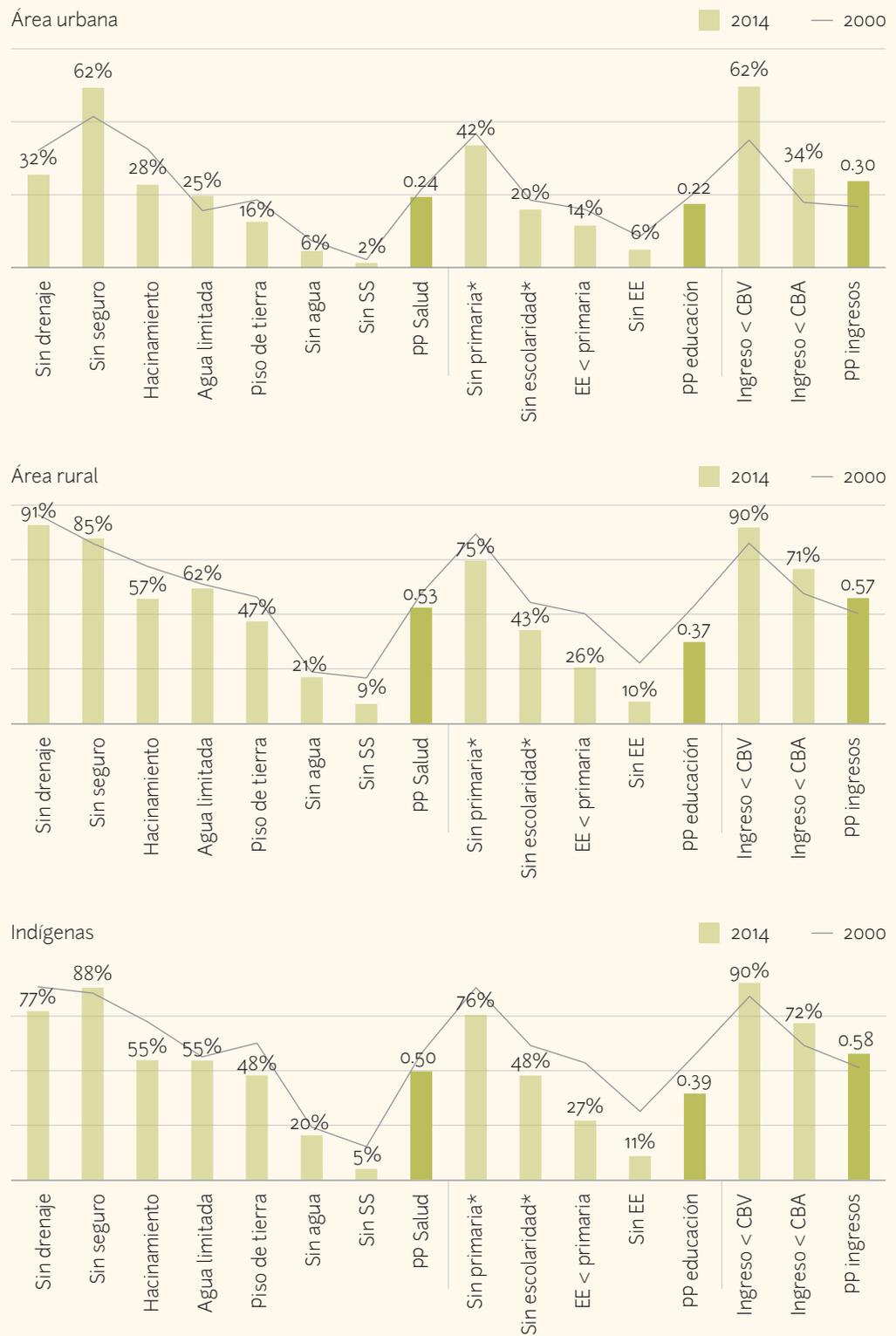
Bajo la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza se entiende como un conjunto multidimensional de privaciones en las capacidades humanas.

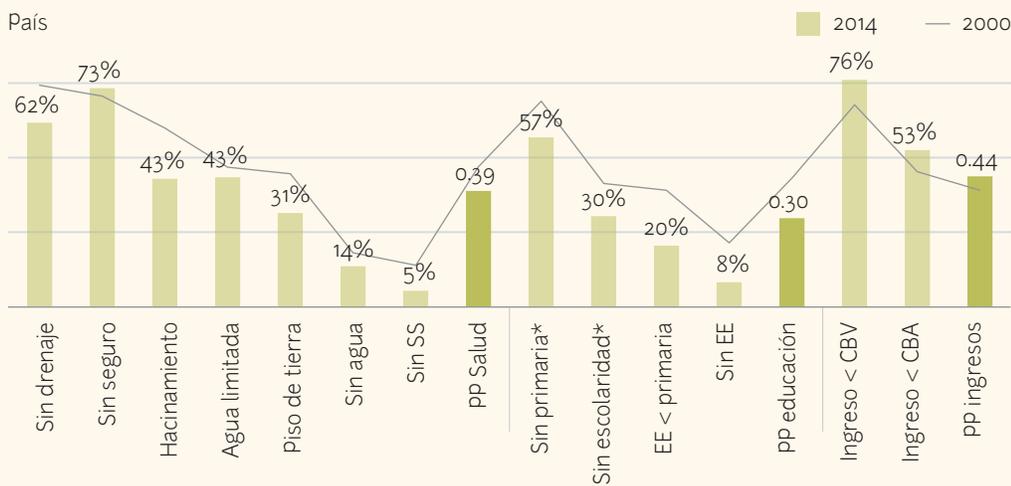
Gráfica 2.16 Guatemala: Porcentaje de la población según nivel de pobreza y nivel de la privación promedio según estrato (2000-2014)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de ENCOVI.

Recuadro 2.2. Las múltiples dimensiones de la pobreza





La multidimensionalidad de la pobreza

El índice de pobreza multidimensional resume privaciones en capacidades humanas en tres dimensiones: salud, educación e ingresos.

Las barras verde claro en las gráficas muestran el porcentaje de la población que sufre privaciones en aspectos específicos de cada dimensión en 2014 y las líneas muestran estos valores para el año 2000.

Las barras verde oscuro muestran la profundidad de las privaciones agregadas en cada dimensión (valor que va de 0 a 1, donde 1 es la privación completa).

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en ENCOVI, PNUD, BM y BANGUAT.

Abreviaturas: SS = servicio sanitario. PP = profundidad de la privación. EE = escolaridad esperada (niños).

CBV (A) = Canasta básica vital o de alimentos.

* Mayores de 25 años.

Casi 6 de cada diez adultos no terminó la primaria y 1 de cada 5 niños tiene altas probabilidades de no concluirla.

relativa a los ingresos: un 76% de la población no cuenta con ingresos para una canasta básica de bienes y servicios que permitirían una vida medianamente decorosa. La falta de servicios de salud impacta la dimensión respectiva: un 73% de la población no tiene ningún aseguramiento y las condiciones de saneamiento y de calidad de las viviendas muestran una alta precariedad. Las brechas en la cobertura educativa tienden a cerrarse, pero casi seis de cada 10 adultos no terminó la primaria y uno de cada cinco niños tiene altas probabilidades de no concluirla.

Las desigualdades mostradas en la sección 2.1.1 se refuerzan con la pobreza que afecta más a las poblaciones en desventaja. En algunos de los indicadores de base, las privaciones en las poblaciones rurales y en los pueblos indígenas alcanzan al 90% de la población, que no logra cubrir sus necesidades económicas básicas, incluyendo más del 40% de la población adulta sin escolaridad y en condiciones habitacionales muy precarias. Las intensidades de las privaciones económicas y de salud sobrepasan el 0.5, lo que indica una profundidad extendida de la pobreza.

Al considerar las privaciones agregadas, la proporción de la población en condición de pobreza multidimensional se redujo en los primeros años posteriores a los Acuerdos de Paz de 72 a 58%. Después de 2006, la incidencia se ha incrementado y alcanza a dos terceras partes de la población (gráfica 2.15). El índice de pobreza multidimensional (IPM)¹⁰ permite no sólo realizar un «conteo» de qué proporción de la población vive bajo cierto nivel de privaciones, sino también medir cuál es la magnitud de la privación. La gráfica nos muestra también una profundización del nivel de privaciones dentro de la población en pobreza.

Según el IPM propuesto, la población que salió de la pobreza en el primer lustro de la década de 2000 pasó a la población vulnerable, que se incrementó de un 14 a un 20% y luego se redujo a un 16%, por la población que muy probablemente volvió a esa condición en los 10 años siguientes (gráfica 2.16). La población viviendo en el nivel más

extremo de privaciones (>0.75) se redujo de 12 a 5%, proporción que se mantiene aproximadamente. La población con privaciones extremas (>0.5) es de aproximadamente un 35% y tiende a incrementarse desde la reducción que se produjo al inicio de la década.

2.2. Sistema económico y exclusión

A lo largo de este informe se analizará la relación de la desigualdad económica y política con la agencia colectiva en Guatemala, en el contexto de procesos de democratización. Como se mencionó en la sección anterior, el modelo económico en Guatemala ha producido desigualdades que han frenado los esfuerzos democratizadores de la era posconflicto. En esta sección se verán algunos de los rasgos de este modelo, que se complementarán con análisis específicos en otros capítulos¹¹.

2.2.1. Algunos antecedentes

A la mitad del siglo pasado todavía tenía un peso dominante la agricultura de exportación (principalmente de café y banano), una economía primario-dependiente de la demanda externa. El café representaba más de la mitad del valor exportable. A inicios de la segunda mitad del siglo XX, la agricultura pesaba en el PIB el 33% y la industria el 12%. El comercio internacional que se activó después de la segunda posguerra, tuvo efectos positivos al elevarse los precios de las mercaderías en el mercado de los bienes tradicionales. Primero fue el aumento de la demanda en volumen y precios del café. Pero más importante fue la ampliación de la demanda internacional. El movimiento de la economía nacional se aceleró en el quinquenio 1956/60 con ritmos superiores al promedio latinoamericano (5.4%), y finalizó en el 1976/1980 (5.7%), manteniendo durante casi dos décadas un crecimiento promedio anual de 5.4% (gráfica 2.17).

El intercambio mercantil y un proyecto propuesto por la CEPAL condujo a la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960) y a la creación

de una institucionalidad y de varios convenios regionales. La política de inversión industrial que venía aplicándose aumentó con el fuerte compromiso del Estado y la cooperación internacional. Al amparo del modelo de sustitución de importaciones creció el parque industrial primario. El modelo tenía en el centro un Estado promotor que montó una barrera arancelaria protectora en defensa de la competencia del exterior, y una red de perdón de impuestos en defensa de los bienes industriales producidos internamente: hubo también crédito para el desarrollo y otras medidas que definían un modelo desarrollista Estado-céntrico.

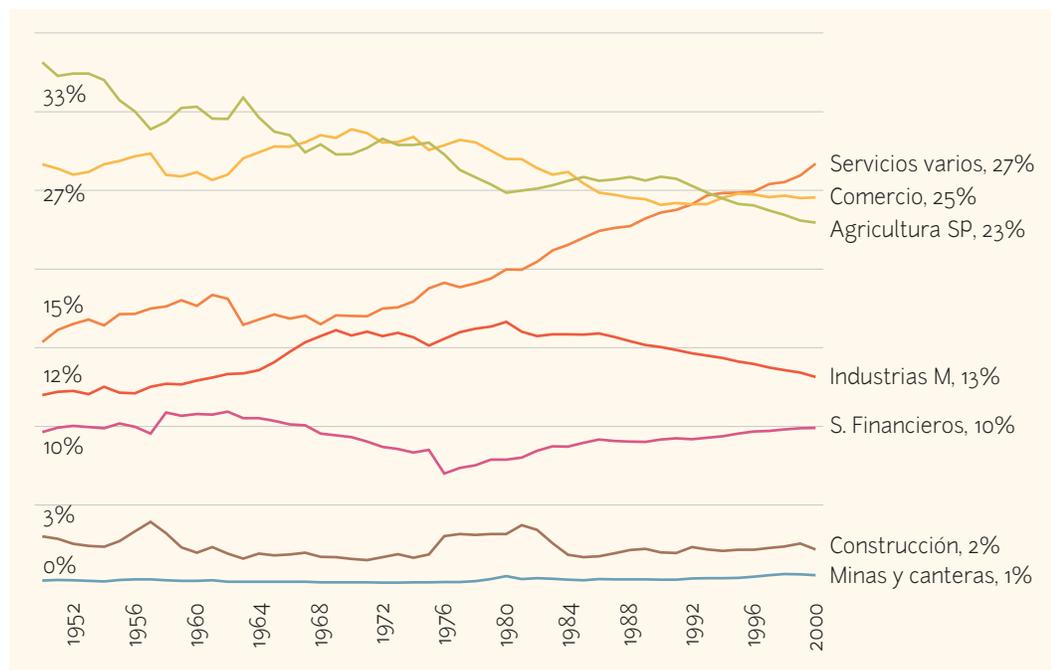
Pero en el interior de las relaciones de poder del Estado en desarrollo, se desencadenaban disputas entre cafetaleros agroexportadores e industriales por apoderarse de la plusvalía industrial y aplicarla en su provecho. De haberse producido la división histórica del trabajo con la reforma agraria, en la década de 1950, habría surgido una burguesía industrial, en competencia con la oligarquía agro-exportadora. De ese eventual

conflicto clásico, modernizador, habrían surgido fuerzas sociales democráticas capaces de liderar cambios políticos. Pero, la poderosa élite cafetalera controló la modernización agrícola y también la política industrial, apoyándose en los recursos del Estado al que influenciaban.

A partir de esa época, han transcurrido tres décadas en que hubo condiciones para aplicar políticas de cambio en la economía del país. El desafío fundamental ha sido sustituir el modelo basado en la agricultura de exportación que viene funcionando desde hace un siglo. Ciertamente ha habido cambios que son más bien ajustes superficiales en una dirección confusa. El periodo de implantación industrial (1960-70) creó nuevas actividades productivas y nuevos ingresos que no pudieron ser aprovechados por nuevos actores sino por la misma oligarquía cafetalera. Industriales y agricultores formaron un solo bloque conservador¹².

Se produjo el aumento del bienestar para unos y el desamparo para muchos otros. La desigual distribución del bienestar rompió el

Gráfica 2.17.
Guatemala: Producto Interno Bruto, según principales sectores (1952-2000)



Fuente: CEPALSTAT y BANGUAT.

La desigual distribución del bienestar rompió el equilibrio del modelo de sustitución de importaciones y a mediados de los años 70 se desencadenaron los ánimos del descontento popular que crecía desde muchos años antes.

equilibrio del modelo de sustitución de importaciones y a mediados de los años 70 se desencadenaron los ánimos del descontento popular que crecía desde muchos años antes. En el marco de la peor escalada de la represión estatal, se produjo en el quinquenio siguiente (1981-85) la peor contracción económica, en el contexto de una grave crisis internacional de deuda externa, por lo que suele llamarse a la década de 1980 la «década perdida».

2.2.2. El contexto de la democratización

La crisis de la deuda externa y los Programas de Ajuste Estructural (PAE) fueron los sucesos más importantes en la década de 1980. El diagnóstico macroeconómico realizado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los años 80 reveló que para los países del Tercer Mundo el problema para el desarrollo era el obstáculo de la enorme deuda externa que provocaba un serio desequilibrio de balanza de pagos.

Se diseñó una dolorosa respuesta con los programas de ajuste estructural que ordenaron la economía con medidas que prevenían el pago de la deuda y el equilibrio macroeconómico, pero golpearon a la población más pobre, ya que generaron hiperinflación y condujeron a la reducción del gasto social. Un tiempo más adelante, el contenido de los PAE se fundió con el decálogo del Consenso de Washington, una controvertida receta que se aplicó paralelamente al proceso de negociación y firma de la Paz. El recetario aconsejaba, entre otras cosas, la privatización de entidades y funciones públicas, la desregulación de las tasas de interés, reformas fiscales para ampliar bases tributarias, reducir las tasas marginales progresivas, la liberalización de la inversión extranjera directa hacia dentro y la desregulación de la economía en general¹³.

La democracia electoral empieza a la mitad de la llamada «década perdida» y de ahí vive una situación deplorable, que no es propiamente de «estancamiento», pero sí una tasa de crecimiento anual del PIB per cápita que compite con la tasa de crecimiento demográfico. Este ritmo es el que señala

el crecimiento de la sociedad guatemalteca. Hay movimiento sin reparto justo de bienes o recursos monetarios, la mayoría sobrevive, una élite se enriquece y se moderniza, las desigualdades aumentan. Se debilitó el papel redistribuidor del Estado y se quedó como un Estado subsidiario, favoreciendo a los más influyentes consorcios empresariales y privatizando los activos públicos, en operaciones opacas, baratas y con destino a bolsillos particulares.

Las decisiones privatizadoras empezaron paralelamente con la nueva Constitución (Aviateca y Banco Rural) y se acrecentaron simultáneamente con la firma de la paz (Empresa Eléctrica, Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Ferrocarriles, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, gran parte del Instituto Nacional de Electrificación y otras). Se eliminó el desequilibrio de la deuda, se impulsó la apertura comercial externa, se liberó al sector financiero (cuyo costo pagó el Estado) y se introdujeron prácticas de flexibilización laboral, destinadas a la competitividad por medio de bajos salarios principalmente en las maquilas.

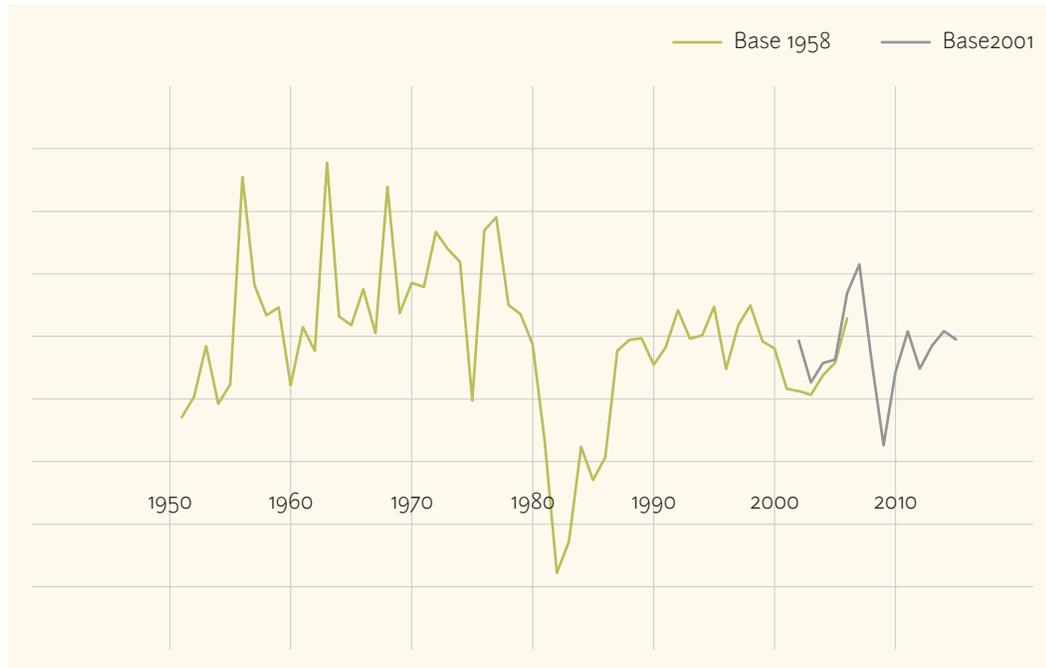
A comienzos del nuevo siglo la crisis de la deuda fue cediendo en parte, pero las tasas de crecimiento no fueron suficientes para recuperar al PIB per cápita de 1978-79. La participación del sector agropecuario en el PIB siguió disminuyendo, la riqueza agropecuaria fue perdiendo importancia y los intereses sociales tradicionales también, pero tratándose de una oligarquía familiar, las nuevas fuentes de riqueza –el complejo industrial y financiero– se mantuvieron en las mismas manos políticas.

2.2.3. El periodo posconflicto

Un moderado crecimiento económico acompañó el desarrollo del sistema democrático y las medidas de ajuste estructural garantizaron una relativa estabilidad macroeconómica y un crecimiento promedio del PIB anual mejor que el promedio latinoamericano (véase gráfica 2.20). No obstante, como se vio en la sección 2.1, eso no estuvo acompañado de un impulso sostenido al desarrollo humano o

Gráfica 2.18.

Guatemala: Tasa de crecimiento anual del PIB, a precios constantes (1951-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de BANGUAT.

Gráfica 2.19.

Guatemala: PIB per cápita anuales 1950-2005 (a precios constantes)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de BANGUAT y CEPAL, Cuentas Nacionales base 1958.

Los motores de crecimiento impulsados en el nuevo milenio no habrían favorecido cambios significativos en el desarrollo humano, ya que son débiles en demandar empleos y estas actividades destinan una proporción muy baja y decreciente hacia salarios y aún menor hacia el autoempleo.

a la reducción de la pobreza y la información muestra que se produjo una concentración de la riqueza en los estratos más altos, a pesar de una reducción de la desigualdad «hacia abajo».

La gráfica 2.21 muestra la tasa de crecimiento anual del PIB, del excedente de explotación¹⁴ y de las remuneraciones a los trabajadores. Las ganancias o beneficios de las empresas han crecido a un ritmo mucho más acelerado (4.3% anual) que las remuneraciones a los trabajadores (2.4% anual), incrementando la desigualdad.

Combinando el análisis con las encuestas de hogares se muestra una tendencia similar. La proporción de la población ocupada del segmento asalariado se ha incrementado un 10% (de 57 a 67%) en los últimos 15 años, mientras que la participación de las remuneraciones como porcentaje del PIB se ha reducido año con año desde el año 2000, de un 33 a un 30%. La región café de la gráfica 2.22 va ganando peso porque aumentan los ingresos de capital, que enriquece a los empresarios y

La inserción reciente en el modelo de desarrollo mundial se ha dado bajo la continuidad de la comercialización de materias primas de bajo valor agregado.

los convierte en más poderosos, de manera históricamente inevitable. Luego, la región amarilla, que va perdiendo fuerza, tiene los efectos contrarios pues los trabajadores y sus remuneraciones van a la baja. El efecto más visible es la pérdida de poder e importancia del factor trabajo con resultados de mayor o menor dominio, poder e influencias. Y tercero, se deduce también de estas gráficas lo que sugiere el mecanismo estructural que producen las desigualdades (véase también gráfica 2.9).

Los motores de crecimiento impulsados en el nuevo milenio no habrían favorecido cambios significativos en el desarrollo humano¹⁵, ya que son débiles en demandar empleos y estas actividades destinan una proporción muy baja y decreciente hacia salarios y aún menor hacia el autoempleo. Donde se sitúa la mayor cantidad de trabajadores, el crecimiento económico fue más bajo, además que las condiciones de remuneraciones e informalidad son las más precarias.

Una nueva metodología de medición económica y cambios en los precios-base, a partir de 2001, fueron realizados por el Banco Central. Esto implicó cambios en la descripción de la estructura productiva por actividad económica. El cuadro 2.2 muestra la actividad económica en la primera década del nuevo siglo; ya la sociedad ha variado un poco, pero la producción manufacturera se ha quedado prisionera de la producción de bienes de consumo inmediato, vale decir, alimentos, textiles, bebidas, calzado y similares. En la agricultura se mantienen importantes el azúcar, el cardamomo, el café, el banano, la carne y productos de mar.

Guatemala es un país con bajos niveles de inversión, aunque se observó una ligera recuperación de inversión privada nacional y extranjera en energía, telecomunicaciones, y sector financiero, debido principalmente a la readecuación de legislación acorde a estos intereses durante finales del siglo XX. Sin embargo, esto contrasta con el colapso de la inversión pública, que está influenciado por el mal desempeño de los ingresos fiscales y problemas de gobernabilidad en el presupuesto

público. Uno de los aspectos que puede estar influyendo en los bajos niveles de inversión es la reducción en el ahorro interno.

El sector financiero fue favorecido por el proceso de liberalización, por lo cual ha tenido altos niveles de crecimiento e incluso se ha expandido hacia otros países de la región. A pesar de ello, el desarrollo financiero del país es bajo e incluso persiste una dependencia importante del gobierno en el negocio. Han surgido nuevos actores como las cooperativas, pero aún tienen poco peso.

La inserción reciente en el modelo de desarrollo mundial se ha dado bajo la continuidad de la comercialización de materias primas de bajo valor agregado. Guatemala se ha ido insertando en la nueva economía mundial por medio de la producción de *commodities*¹⁶, cuyo auge está llegando a su fin en América Latina, región que se vio especialmente favorecida. Lo que implica es que el país sustenta el énfasis de su desarrollo y de sus políticas de atracción de inversión (nacional o extranjera) en estos productos que dependen exclusivamente de mano de obra de baja calificación. Al ser productos fabricados en distintos puntos del globo, el país debe ofrecer ventajas competitivas que promuevan la inversión, tales como exenciones de impuestos y salarios bajos. Las grandes corporaciones multinacionales requieren de materias primas de manera masiva. El valor a las materias primas lo darán otros países con mano de obra mejor calificada y una industria con mayor tecnificación. La comercialización final no regresará, pues la lógica del comercio mundial busca economías con mejor capacidad adquisitiva para incrementar ganancias.

Ha habido transformaciones al modelo, aunque de fondo lo que se evidencia es la reconcentración de la riqueza y la sobreexplotación de los bienes naturales por medio de industrias de tipo extractivo y megaplantaciones, así como un impulso de las maquilas de manera sostenida. Esto abrió la posibilidad para que los nuevos actores globales tuvieran facilidades para insertarse en las economías locales, y lo hicieron por medios diversos,

desde la producción y comercialización masiva de productos, las telecomunicaciones, la inversión en generación y transporte de energía eléctrica, la extracción de recursos minerales, la utilización del agua, etc.

Se observan cambios importantes en la comercialización de bienes naturales y el aumento de la explotación agrícola intensiva en capital. Esto, mediante influencias en el Estado como impulsor de las mismas, ha llevado a la intensificación de los intereses sobre viejos y «nuevos» territorios, muchos de ellos históricamente reservados, en el caso de Guatemala, a la concentración de mano de obra¹⁷ para las fincas cafetaleras, algodoneras y azucareras.

Cada uno de los ejes del modelo actual tiene un impacto directo sobre los territorios y las formas de vida de la población, principalmente de las áreas rurales del país. El impacto sobre los territorios está fuertemente relacionado no sólo con la apropiación de tierras comunitarias, sino también con la falta de información, consulta previa

y la participación (o muchas veces la no-participación) de la institucionalidad estatal en la elaboración y aprobación opaca de Estudios de Impacto Ambiental, la concesión de licencias sin agotar correctamente todos los trámites definidos por la ley, o la existencia de leyes no consensuadas socialmente y hechas a la medida de algunos sectores, para la explotación de minerales, la generación de energía o la disponibilidad de fuerza de trabajo con salarios diferenciados, menores al salario mínimo. Debe mencionarse también el enorme impacto en las fuentes hídricas por el uso desmesurado de agua por parte de las industrias extractivas.

2.2.4. Política fiscal y democratización revertida

Con el primer régimen democrático empezaron en el país los intentos iniciales por una política fiscal moderna. El Estado, garante de la estabilidad económica y social del país, utiliza la política fiscal como medio económico para participar en los procesos

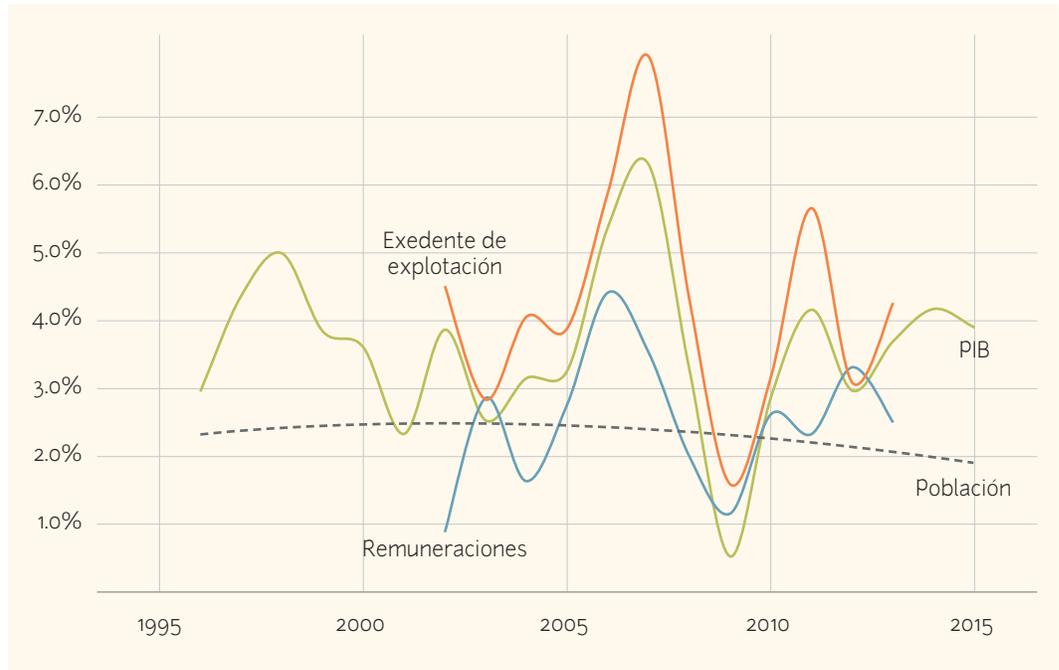
Gráfica 2.20.

Países de América Latina: Tasa de crecimiento y variación anual promedio del PIB (porcentajes, 1995-2014)



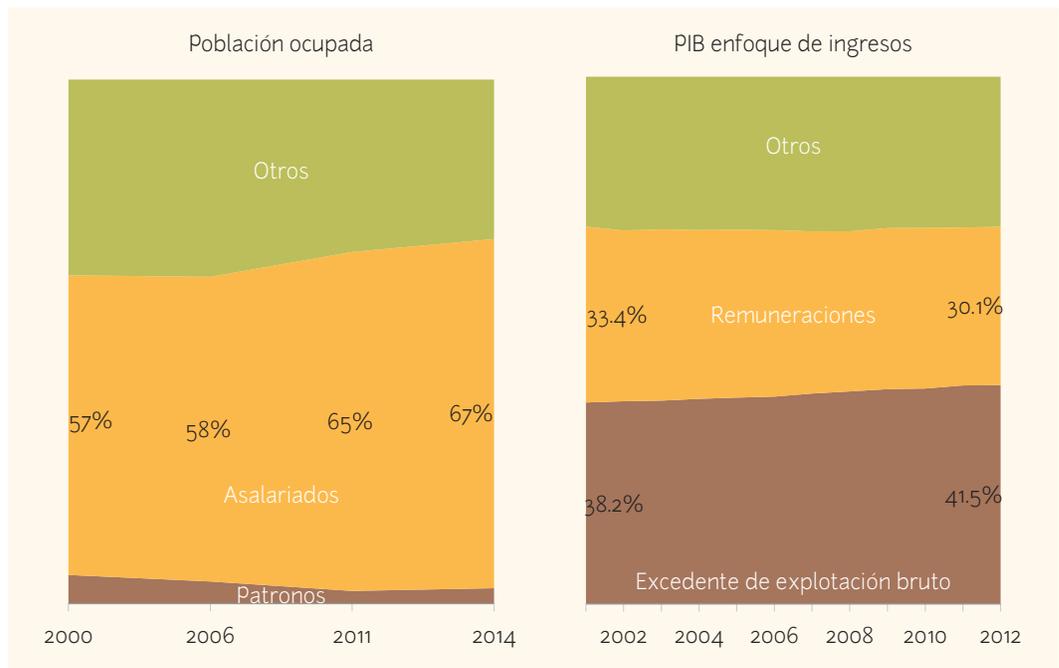
Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de CEPALSTAT.

Gráfica 2.21.
Guatemala: Tasa de crecimiento del PIB a precios constantes¹⁸ (1995-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de BANGUAT, INE y CELADE.

Gráfica 2.22.
Guatemala: Población ocupada y distribución del PIB por el enfoque de ingresos¹⁹ (1995-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en cifras de BANGUAT, INE y CEPAL.

Cuadro 2.2.

Guatemala: Producto interno bruto, según actividades económicas (2001-2015)

Actividades	2001	2005	2010	2015 p/
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.9%	14.1%	13.2%	13.5%
Explotación de minas y canteras	0.7%	0.6%	0.7%	0.9%
Industrias manufactureras	19.7%	19.3%	18.1%	17.6%
Suministro de electricidad y captación de agua	2.6%	2.7%	2.6%	2.8%
Construcción	3.9%	3.7%	3.0%	2.8%
Comercio al por mayor y al por menor	12.9%	12.5%	11.7%	11.7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3%	7.2%	10.5%	10.3%
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2.6%	3.5%	4.3%	5.9%
Alquiler de vivienda	10.2%	10.4%	10.2%	9.8%
Servicios privados	15.5%	15.3%	16.0%	15.7%
Administración pública y defensa	7.4%	6.4%	7.6%	7.8%
(-) SIFMI	-2.3%	-3.0%	-3.9%	-5.0%
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	7.6%	7.7%	7.3%	7.4%

Fuente: BANGUAT.

SIFMI = Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente.

Véase anexo estadístico.

productivos mediante el gasto público y los impuestos; también en favor del bien común y la equidad, así como la ayuda para cumplir con las funciones del Estado. El efecto de la política fiscal sobre el bienestar social puede ser significativo en la medida en que tiende a mejorar el crecimiento económico y generar fuentes de empleo, reducir los impactos a la dinámica económica y propiciar efectos distributivos en aspectos vitales como salud, educación, vivienda y seguridad. El gasto público que proviene de los recursos tributarios tiene tres funciones que contribuyen a impulsar el desarrollo humano: estímulo al crecimiento, estabilización y redistribución.

Los cambios en la política fiscal posteriores a los Acuerdos de Paz posibilitaron un incremento en la recaudación tributaria de 8 a 12% en 2002, que se dio como resultado de una mejora tanto en la recaudación de impuestos indirectos como en los impuestos directos (véase gráfica 2.23). Al final del periodo, los impuestos indirectos –principal-

mente al consumo– muestran un retroceso incluso a un nivel anterior a los AP, lo que muestra el incremento de la evasión y elusión fiscal. Los impuestos directos –a las rentas– muestran casi una duplicación relativa. Sin llegar a ser suficientes para hacer progresiva la recaudación, mostrarían un efecto positivo de las políticas fiscales impulsadas por los AP.

El gasto público social priorizado en los AP logró un incremento en los primeros años posconflicto. A partir de 2007, la proporción se estancó, con excepción de 2010 –año en que alcanzó un 7%–, cuando se implementaron con mayor fuerza programas sociales destinados a ampliar la cobertura de educación y salud. Hacia 2015, el gasto público social tuvo una reducción significativa, principalmente en el sector salud.

Los indicadores del desarrollo humano muestran de qué forma las primeras décadas de la democratización no lograron traducirse en una reducción significativa de las exclusiones y desigualdades en el bienestar

El efecto de la política fiscal sobre el bienestar social puede ser significativo en la medida en que tiende a mejorar el crecimiento económico y generar fuentes de empleo, reducir los impactos a la dinámica económica y propiciar efectos distributivos en aspectos vitales como salud, educación, vivienda y seguridad.

Gráfica 2.23.

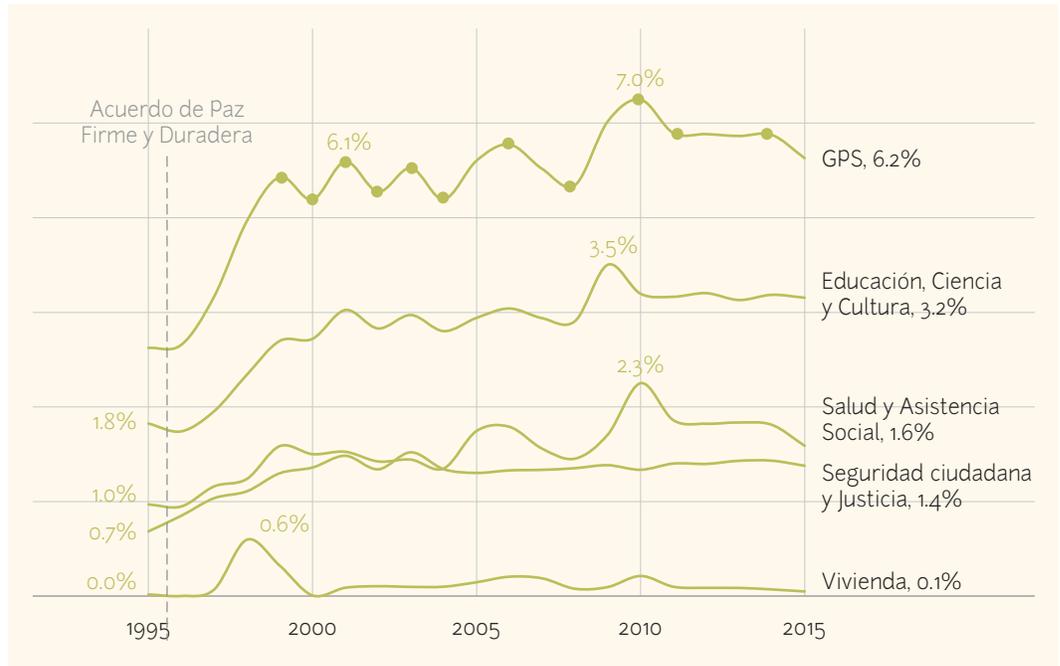
Guatemala: Ingresos tributarios, impuestos directos e indirectos como porcentaje del PIB (1996-2015)



Fuente: MINFIN.

Gráfica 2.24.

Guatemala: Gasto público social en sectores priorizados en los Acuerdos de Paz (1995-2015, % PIB)



Fuente: MINFIN.

de la población, que estuvieron en el origen del conflicto y represión vividos en el país, principalmente en los primeros años de la década de 1980. Indicadores que son resultado de un modelo económico que reproduce –con acomodos al contexto internacional– las desigualdades y privilegios previos, que no permite la incorporación de amplias poblaciones y las condena a trabajar por salarios inferiores a las necesidades que impone el mismo modelo o a quedar fuera de la «formalidad», orillando a las formas económicas tradicionales a su desaparición y con ello a la pobreza en toda su multidimensionalidad.

Se verá en los siguientes capítulos cómo la formación del Estado guatemalteco ha reforzado este proceso, al debilitarse en sus alcances para promover el desarrollo humano y ante la influencia de intereses privados,

corrompiendo y mercantilizando la función pública. Esto compromete a las futuras generaciones por el agotamiento de los bienes naturales y los efectos sociales que tiene la pobreza multidimensional, que incluyen la reducción de las capacidades productivas, la vulnerabilidad a desastres, más fragmentación de los tejidos sociales y permeabilidad a mercados ilícitos, con sus correspondientes efectos en la inseguridad y violencia.

Pero la población forma identidades y emprende luchas ante la adversidad del modelo Estado-economía, muchas veces durante largos periodos de tiempo, en busca de mejores condiciones de vida y del respeto por su forma de entender el bienestar. En el siguiente capítulo se abordarán las percepciones de la población respecto a los desafíos que plantea esta problemática.

La población forma
identidades y
emprende luchas
ante la adversidad
del modelo Estado-
economía.



3



**LAS
PERCEPCIONES
SOBRE EL
BIENESTAR EN
GUATEMALA**

CAPÍTULO 3

«¡No nos dejes, no nos desampares, oh Dios,
que estás en el cielo y en la tierra, Corazón del Cielo,
Corazón de la Tierra! ¡Danos nuestra descendencia,
nuestra sucesión, mientras camine el sol y haya claridad!
¡Que amanezca, que llegue la aurora! ¡Danos muchos
buenos caminos, caminos planos! ¡Que los pueblos
tengan paz, mucha paz, y sean felices; y danos buena
vida y útil existencia!»

—POPOL VUH

*Ciudadanos pasan frente a los balcones
de la Catedral Metropolitana para manifestar
por la falta de políticas de desarrollo rural.
Fotografía: Edgar E. Sacayon.*

3

LAS PERCEPCIONES SOBRE EL BIENESTAR EN GUATEMALA

Dentro del marco del desarrollo humano, el bienestar hace referencia a la ampliación de las libertades reales de la gente, para que puedan prosperar hacia un estado de plena realización en todos los ámbitos que consideren valiosos, en el cual logren desarrollar su potencial como seres humanos¹. Debido a que las personas pueden valorar múltiples ámbitos y aspectos de la vida, el bienestar tiene un carácter multidimensional, siendo cada dimensión igualmente importante para el desarrollo humano.

Como se vio en el capítulo 2, en Guatemala durante los últimos años la vida de una buena parte de la población se ha hecho más precaria. Por ello resulta relevante establecer en qué medida las libertades fundamentales de las personas para lograr su bienestar se han visto restringidas. De igual manera, es

importante conocer la forma en que los guatemaltecos se enfrentan a los desafíos que el contexto social y económico les impone para lograr su desarrollo, así como identificar la importancia de lo público en la vida de las personas.

En el presente capítulo se abordan estos temas, para lo cual se recurre en los primeros apartados a los resultados de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano realizada en el marco de este informe durante 2015². En la parte final de este capítulo se analiza la dimensión relacional del desarrollo humano. Para el abordaje de este tema se recurre al enfoque psicosocial como marco explicativo que permite realizar un acercamiento a la dinámica actual de las relaciones sociales entre guatemaltecos.

El bienestar hace referencia a la ampliación de las libertades reales de la gente, para que puedan prosperar hacia un estado de plena realización en todos los ámbitos que consideren valiosos, en el cual logren desarrollar su potencial como seres humanos.

Recuadro 3.1. El *buen vivir* como alternativa al modelo de desarrollo contemporáneo

En la sociedad guatemalteca coexisten formas diversas de conceptualizar el desarrollo y de entender el bienestar, relacionadas con maneras muchas veces opuestas de concebir lo que es valioso en la vida y la relación del ser humano con su entorno social y natural. Existe en el mundo una visión predominante que plantea el desarrollo en términos de progreso

económico y acumulación de riqueza, siendo particularmente relevante en ese proceso el control y la explotación de los bienes naturales. En contraposición, se encuentra una visión holística en donde entran en juego valores que van más allá de la dimensión material del desarrollo. Bajo este enfoque el ser humano es concebido como parte de la naturaleza, y no como propietario de ella, debiendo existir una relación armónica entre ambos. Al mismo tiempo, plantea que la buena vida tiene tanto un carácter individual como colectivo, por lo cual es indispensable tomar en cuenta aspectos como la convivencia y la vida en comunidad. La primera de estas concepciones hace referencia al capitalismo como sistema social y económico, mientras que la segunda se enmarca dentro la idea del *buen vivir*.

El buen vivir es una manera de concebir y vivir la vida que es compartida por los pueblos indígenas de Latinoamérica, que, como mencionan Gudynas y Acosta³, ha tomado notoriedad en buena medida debido a los debates llevados a cabo en América del Sur y a la inclusión del concepto dentro de las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). En el caso de Guatemala se han realizado esfuerzos participativos para conceptualizar el buen vivir desde la perspectiva del Pueblo Maya. Un caso concreto ha sido la propuesta realizada por el colectivo Confluencia Nuevo B'aqtun⁴, en la que se define el buen vivir como: «... un proyecto político de vida; es el proceso de satisfacción y bienestar colectivo para potenciar la vida en equilibrio de la madre naturaleza y el cosmos para lograr la armonía».

Para comprender la propuesta sobre el buen vivir es necesario hacer referencia a que dicho planteamiento es integral, pues concibe la realidad como un todo en equilibrio; da importancia a la estrecha relación existente entre todos los seres, fenómenos y formas de expresión de la vida; conlleva la construcción de objetivos y pactos comunes que buscan el cuidado de la vida; promueve la idea de la complementariedad entre todos los seres que habitan el cosmos; plantea que la Madre Naturaleza, como generadora de vida, debe ser respetada y protegida; busca la libre determinación y autonomía de las personas y los pueblos, en relación a sus identidades, cuerpos, sexualidades y territorios; promueve el placer, la alegría y las distintas maneras de expresarlo; y propone la idea de una vida plena, que conlleva el ejercicio de la descolonización, despatriarcalización y la emancipación de distintas opresiones⁵.

En Latinoamérica, el buen vivir se ha establecido como una propuesta alternativa al desarrollo, cuya importancia radica en que esta se define en términos de la cosmovisión de los pueblos indígenas. Es fundamentalmente una crítica radical a la concepción contemporánea del desarrollo y el progreso, a su asociación directa con el crecimiento económico y las consecuencias que ha tenido sobre el medio ambiente y el bienestar de las personas⁶. No busca únicamente superar el antropocentrismo occidental, para así establecer otras relaciones con la naturaleza; también promueve la igualdad, la justicia y la valoración de otros saberes⁷.

3.1. Los guatemaltecos y su percepción sobre los elementos que determinan el bienestar

Con la finalidad de conocer los elementos que para los guatemaltecos determinan el bienestar⁸, en la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015, se indagó sobre

tres aspectos que las personas consideraran necesarios para el «buen vivir» o «vivir bien».

La mayor cantidad de personas hizo referencia a la importancia de estar saludables; contar con un empleo y salario digno; tener vivienda; acceder a la educación; disponer de los alimentos necesarios que demandan los miembros del hogar; vivir en un ambiente seguro; así como desarrollarse en un contexto

en donde la convivencia social sea un valor importante⁹. Dentro de estos aspectos destaca la salud, que fue mencionada por nueve de cada 10 personas como un factor relevante, seguida del empleo e ingresos, por siete de cada 10 encuestados (gráfica 3.1).

El contraste de estas valoraciones con la situación actual de los servicios públicos resulta particularmente crítico, pues el Estado no ha garantizado las libertades y derechos fundamentales de los individuos. En las condiciones actuales, el Estado guatemalteco más que promover las capacidades de las personas, las limita, convirtiéndose en generador de «mal-estar», más que de «bien-estar». Esta

realidad ha generado respuestas variadas en la población, las cuales van desde la expresión del sentimiento de frustración e inconformidad, hasta la realización de acciones que implican el ejercicio de la capacidad de agencia colectiva, cuyo ejemplo visible son las movilizaciones y protestas. Este tema será abordado con mayor detalle en capítulo 5 de este informe.

Las respuestas de las personas según sexo, auto identificación étnica, nivel educativo y estrato socioeconómico, muestran algunas diferencias en el orden de valoración, importantes de mencionar.

Gráfica 3.1. Guatemala: Aspectos que son necesarios para vivir bien o tener una buena vida. Personas de 18 años o más (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Nota: Partiendo de la información que provee la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015, el estrato socioeconómico se estimó a partir del nivel educativo y ocupación del jefe de hogar. Solamente en el caso de los hogares sin información sobre el jefe de hogar, se utilizó una batería de bienes para determinar el estrato.

- Los no indígenas hicieron mención en mayor porcentaje a salud, empleo, salario y seguridad. Mientras que dentro de los indígenas el porcentaje fue mayor para vivienda y nutrición. Las diferencias entre estos dos grupos de la población

pueden explicarse en gran medida por las particularidades del contexto social, económico y geográfico que determinan el bienestar de las personas. En primer lugar, en el caso de la población no indígena, que habita mayoritariamente en

- áreas urbanas, existen factores como la exclusión social y la desigualdad que generan mayores índices de violencia y delitos, así como una mayor percepción de inseguridad. Al mismo tiempo en el área urbana es donde se observan mayores tasas de desempleo¹⁰. En segundo lugar, una buena parte de la población indígena está expuesta a condiciones de mayor vulnerabilidad económica, que ponen en riesgo su seguridad alimentaria y su calidad de vida en general¹¹ (gráfica 3.2).
- El porcentaje de hombres que mencionó como factor relevante el empleo y salario fue mayor que el de las mujeres, en coherencia con que a nivel nacional la Población Económicamente Activa está integrada en su mayoría por hombres, de acuerdo con los roles de género predominantes en la sociedad, que asignan a las mujeres las labores domésticas no remuneradas y de bajo reconocimiento social¹² (gráfica 3.3).
 - Las respuestas analizadas desde la variable nivel educativo, evidencian que las personas con educación superior dan más importancia al empleo y salario, educación, y seguridad. Mientras que un patrón diferente se observa en el caso de la vivienda y la nutrición, ya que estos fueron mencionados en mayor porcentaje dentro del grupo de personas sin algún nivel educativo. En general, la tendencia observada es que a menor educación las personas valoran más el acceso a ciertos satisfactores básicos, como la alimentación y disponer de un lugar que les provea cobijo y protección (gráfica 3.4).
 - Finalmente, las respuestas según el nivel socioeconómico también evidencian diferencias relevantes. Vivienda y seguridad fueron los temas mencionados con mayor frecuencia por el estrato alto, mientras que la nutrición fue el más mencionado por el estrato bajo. Considerando las condiciones de vida y los niveles

Gráfica 3.2.
Guatemala: Aspectos que son necesarios para vivir bien o tener una buena vida, según auto identificación étnica (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 3.3.

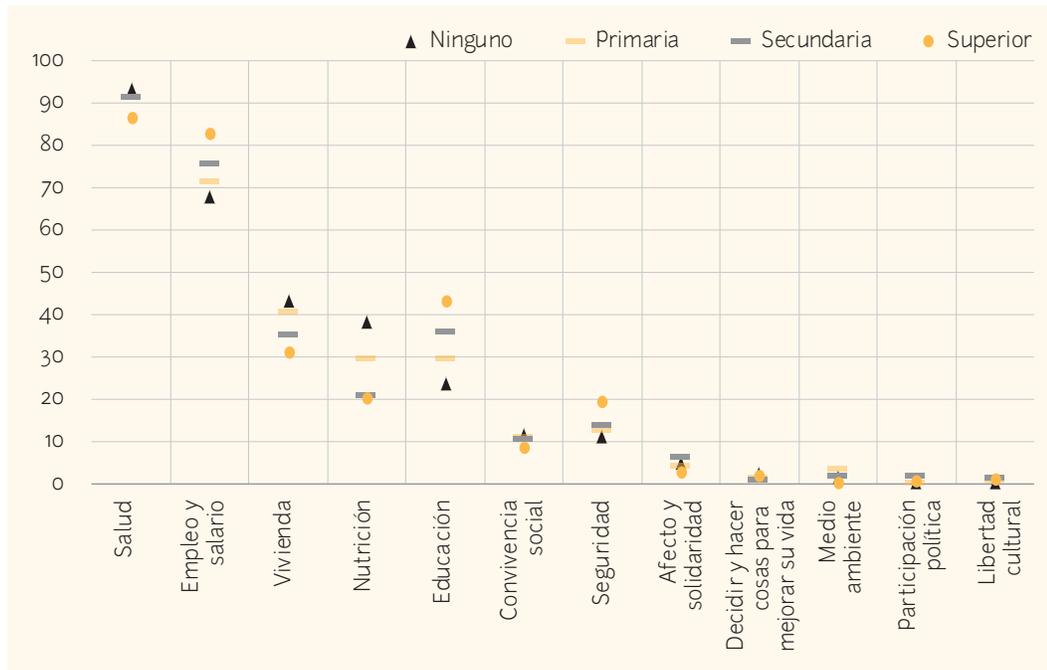
Guatemala: Aspectos que son necesarios para vivir bien o tener una buena vida, según sexo (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 3.4.

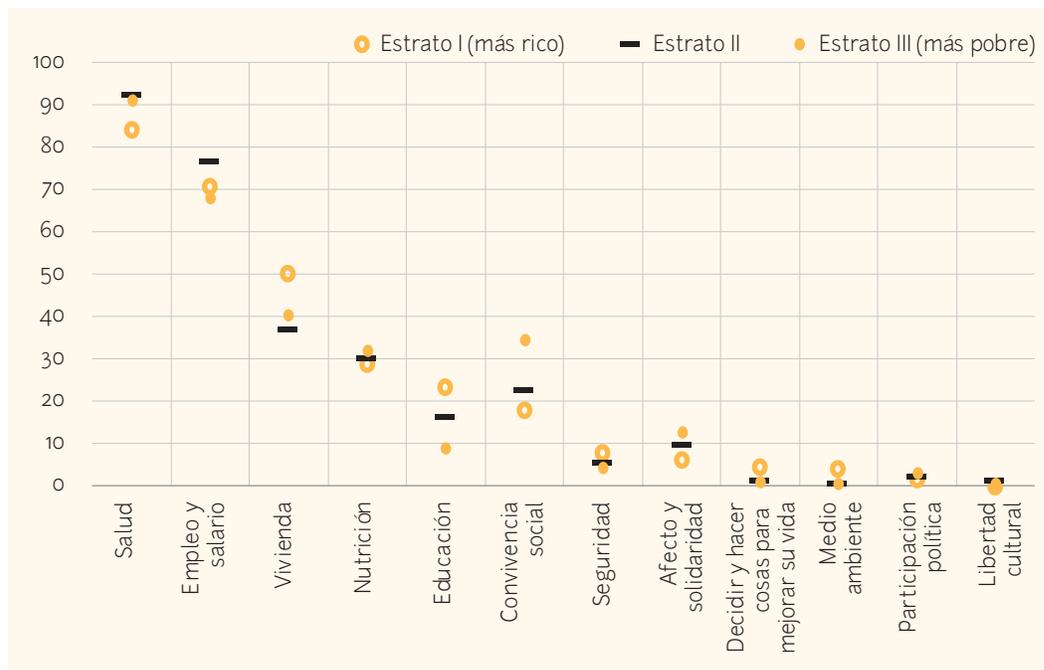
Guatemala: Aspectos que son necesarios para vivir bien o tener una buena vida, según nivel educativo (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

La pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos, condicionan en buena medida la idea generalizada que tienen las personas sobre su bienestar.

Gráfica 3.5.
Guatemala: Aspectos que son necesarios para vivir bien o tener una buena vida, según estrato socioeconómico (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

de privación en los que viven las personas más pobres, resulta coherente que sean éstas quienes que den más importancia al acceso a alimentos (gráfica 3.5).

Partiendo de lo anterior, se concluye que la priorización de los factores que determinan el «bienestar colectivo» de los guatemaltecos se establece en torno a la satisfacción de ciertas necesidades materiales básicas que les permitan vivir adecuadamente. Se plantea la hipótesis de que la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos, condicionan en buena medida la idea generalizada que tienen las personas sobre su bienestar. La condición histórica de exclusión social y vulnerabilidad en la que ha vivido buena parte de la población guatemalteca, es uno de múltiples factores que han configurado la concepción de lo que es vital para el tener una buena vida.

3.2. Las múltiples dimensiones del desarrollo humano

La última medición de la pobreza en Guatemala, realizada en 2014, evidencia que seis de cada 10 guatemaltecos se encuentran en condición de pobreza general; ello implica que si bien logran cubrir los gastos de consumo en alimentos, no pueden cubrir la totalidad de gastos en servicios personales y del hogar. Aún más crítica es la situación cuando se observa que tres de cada 10 personas viven en condición de pobreza extrema, es decir que no son capaces de cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos necesarios para tener una adecuada nutrición. Estos datos son alarmantes y llevan a concluir que en el país no existen las condiciones sociales y económicas mínimas para procurar el bienestar de las personas. Además, evidencian cómo el modelo económico guatemalteco es excluyente y generador de desigualdad.

La pobreza estimada en base al consumo evalúa la medida en que los hogares cubren sus necesidades materiales básicas, lo cual dentro del enfoque del desarrollo humano es un aspecto importante, pero no suficiente para explicar el bienestar. Con la finalidad de caracterizar la situación del bienestar de los guatemaltecos, en esta sección se analizarán los resultados de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015 relativos a este tema.

Antes de iniciar, es necesario señalar que se tomó como marco de referencia el listado de «capacidades esenciales» propuesto por Martha Nussbaum¹³.

Para cada una de las capacidades se plantearon preguntas destinadas a establecer la medida en que las personas disponen de las libertades básicas necesarias para alcanzar sus aspiraciones y lograr su desarrollo humano.

El abordaje del bienestar desde una perspectiva multidimensional es una tarea complicada que conlleva un intento por reducir conceptos amplios y complejos a una serie de preguntas. Por tal motivo, el análisis de los resultados obtenidos pretende ser una aproximación al entendimiento y caracterización del bienestar de los guatemaltecos en sus distintas dimensiones.

La última medición de la pobreza en Guatemala, realizada en 2014, evidencia que seis de cada 10 guatemaltecos se encuentran en condición de pobreza general.

Recuadro 3.2. Listado de capacidades de Martha Nussbaum

El enfoque de capacidades, propone evaluar el desarrollo a través de las capacidades de las personas para ser y hacer lo que consideran valioso en su vida; sin embargo, no provee un listado concreto de las capacidades básicas que deberían considerarse para la evaluación del bienestar. Sen¹⁴ argumenta que no sería posible definir un listado universalmente válido de capacidades, tomando en cuenta que existen diferencias entre los fines considerados como valiosos por los distintos grupos sociales.

Por su lado, Nussbaum¹⁵ hace una crítica al relativismo de Sen y expone la necesidad de definir un grupo de capacidades que deben ser garantizadas de manera universal. La delimitación de un listado es necesario para evitar que se omitan algunas capacidades fundamentales, así como para evitar que aquellos grupos con más poder definan las capacidades que son importantes según su valoración o interés, en detrimento de las minorías o aquellos con menos poder¹⁶. Partiendo de lo anterior, Nussbaum propone la siguiente lista de capacidades:

1. *Vida*: Ser capaz de vivir hasta el final de una vida humana de duración normal; no morir prematuramente.
2. *Salud corporal*: Ser capaz de tener buena salud, incluida la salud reproductiva; ser alimentado de manera adecuada; tener una vivienda adecuada.
3. *Integridad corporal*: Ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro; tener seguridad contra los ataques violentos, incluyendo los ataques sexuales y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para elegir en materia de reproducción.
4. *Sentidos, imaginación y pensamiento*: Ser capaz de usar los sentidos, imaginar, pensar y razonar; ser capaz de usar la imaginación y el pensamiento; ser capaz de usar la mente.
5. *Emociones*: Ser capaz de amar, sufrir, experimentar anhelos, gratitud e ira justificada, sin tener marcado el desarrollo emocional por el miedo y la ansiedad.
6. *Razón práctica*: Ser capaz de formar una concepción del bien y participar en reflexiones críticas sobre la planificación de la propia vida (esto incluye la libertad de conciencia y de observancia religiosa).
7. *Afiliación*: (A) Ser capaz de vivir con y hacia los demás, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, de participar en diversas formas de interacción social;

El no disponer de una vivienda adecuada tiene un impacto alto en los hogares, no sólo porque afecta la salud, sino también por vulnerar otras capacidades como la educación.

ser capaz de imaginar la situación que vive otra persona (esto incluye la libertad de reunión y de discurso político). (B) Tener las bases sociales de auto respeto y no humillación; poder ser tratado como una persona digna cuyo valor es igual al de los demás (esto incluye la no discriminación).

8. *Otras especies*: Ser capaz de vivir con la preocupación por y en relación con los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza.
9. *Juego*: Ser capaz de reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. *Control sobre el entorno*: (A) Político: ser capaz de participar efectivamente en las decisiones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política, a la protección de la libertad de expresión y de asociación. (B) Material: ser capaz de poseer propiedad (tanto tierra como bienes muebles), y tener derechos de propiedad en igualdad de condiciones que los demás; tener el derecho a buscar empleo en igualdad de condiciones que los demás; ser libre de allanamiento e incautación. En el trabajo, ser capaz de trabajar como un ser humano, en ejercicio de la razón práctica y de entrar en una relación significativa de reconocimiento mutuo con otros trabajadores.

3.3. Los guatemaltecos y las capacidades básicas para vivir

Para que las personas puedan tener un nivel de vida digno necesitan ejercer ciertas libertades «básicas», las cuales hacen referencia a capacidades como: tener una buena salud, estar bien alimentados, tener una vivienda adecuada, adquirir conocimientos y habilidades, hacer uso de la imaginación y el pensamiento, participar en las decisiones que afectan la propia vida, y tener un empleo que provea los ingresos necesarios para vivir dignamente.

3.3.1. Obstáculos para vivir una vida larga y saludable

Como se ha mencionado anteriormente, para los guatemaltecos la salud es un aspecto fundamental al momento de priorizar los elementos que constituyen el bienestar. Siguiendo la propuesta hecha por Nussbaum¹⁷, la capacidad básica «salud corporal» implica disponer de las condiciones adecuadas para tener una vida larga y saludable, así como hace referencia a otros factores directamente relacionados, como poseer los recursos necesarios para alimentarse y tener una vivienda

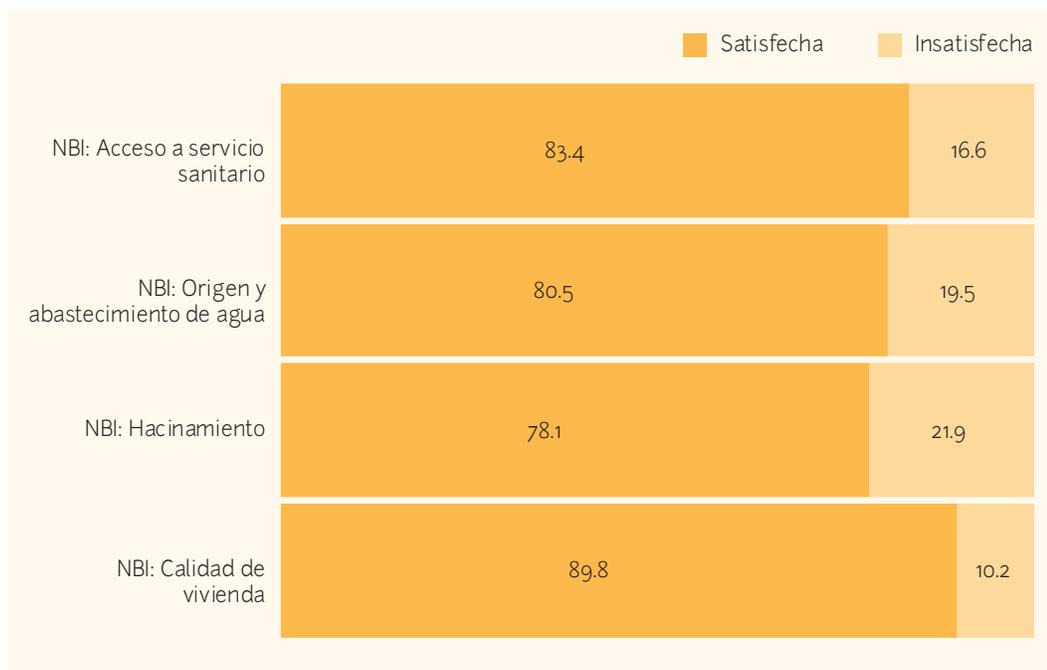
adecuada. En este sentido, la evaluación general de algunos determinantes de la salud de las personas deja claro que existe una gran brecha entre la idea de bienestar y la realidad que vive una buena parte de la población. A continuación, se presentan algunos datos recabados en la encuesta que fundamentan esta afirmación.

El primer aspecto a ser analizado son las condiciones de la vivienda que habitan los hogares, las cuales determinan las condiciones sanitarias mínimas en las que deben vivir las personas. El no disponer de una vivienda adecuada tiene un impacto alto en los hogares, no sólo porque afecta la salud, sino también por vulnerar otras capacidades como la educación en el caso de los menores de edad, específicamente en el rendimiento y en la inasistencia escolar debido a enfermedad.

En el análisis de estas condiciones destaca que el 16.6% de los hogares no cuenta con un servicio sanitario adecuado¹⁸, mientras que 19.5% obtiene el agua de consumo diario de fuentes «no mejoradas»¹⁹ (gráfica 3.6). Esos datos resultan críticos cuando se observa que durante los últimos 10 años dichos porcentajes han tenido poca variación, viéndose vulnerada la salud de los integran-

Gráfica 3.6.

Guatemala: Necesidades básicas insatisfechas (2015). Porcentajes



El 16.6% de los hogares no cuenta con un servicio sanitario adecuado, mientras que 19.5% obtiene el agua de consumo diario de fuentes «no mejoradas».

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

tes del hogar, especialmente de la población infantil. Según las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida –ENCOVI–, este indicador ha pasado de 21.6% en el 2006 a 16.8% en el 2014.

Otro aspecto relevante, vinculado de igual manera a la salud, son las condiciones estructurales de la vivienda y el hacinamiento en el hogar. Según los datos obtenidos, el 10.2% de las viviendas tiene paredes o piso de materiales precarios que no cumplen con el objetivo de brindar protección adecuada a sus habitantes. De igual manera, en el 21.9% de los hogares el hacinamiento es un problema relevante, ya que en ellos habitan tres o más personas por cuarto. Este último factor incide tanto en la salud de las personas, como en la privacidad y el comportamiento de los individuos (gráfica 3.6).

La evaluación de las condiciones generales de las viviendas evidencia que, en cuatro de cada 10 hogares, por lo menos una de las cuatro necesidades básicas mencionadas (servicio sanitario, origen y abastecimiento

de agua, hacinamiento y calidad de vivienda) se encuentra insatisfecha. La magnitud de esta situación es más crítica cuando se observa que en los hogares indígenas el porcentaje de insatisfacción de dichas condiciones es de 52.6%, mientras que en los hogares no indígenas alcanza el 39.4%.

La situación de vulnerabilidad de las personas es igualmente alarmante en el acceso a alimentos. Se preguntó a los encuestados si durante los últimos 12 meses estuvieron preocupados porque pensaban que su hogar podía quedarse sin comida. Casi el 50% de las personas brindó una respuesta afirmativa, dato que se vincula al alto nivel de pobreza extrema o alimentaria reportado para el año 2014, que fue de 23.4%. Si bien la pregunta hace alusión a la percepción de las personas, las respuestas reflejan la precariedad económica en la que vive una buena parte de los guatemaltecos. De manera complementaria se indagó si durante los últimos 12 meses el hogar se había quedado por lo menos una vez sin dinero para adquirir alimentos. En

El 86% de las personas encuestadas no están protegidas por un seguro.

este caso, el 23.2% de los encuestados mencionó que efectivamente vio restringida dicha capacidad. Según etnicidad, los resultados indican que en los indígenas el porcentaje de personas que se quedaron sin alimentos fue de 25.3%, mientras en los no indígenas de 21.9%. Las disparidades son más claras cuando se analiza el tema según el nivel educativo del jefe de hogar. Los datos muestran que a menor educación hay más probabilidad de que las personas sufran hambre (el 30.9% de los jefes de hogar sin ningún nivel educativo dijeron haberse quedado sin poder adquirir alimentos, mientras que sólo el 9.5% de los que tenían educación superior dio la misma respuesta). Aunque estos resultados permiten únicamente tener un acercamiento al tema de la inseguridad alimentaria, son de lo más relevantes en la caracterización del bienestar de las personas (gráfica 3.7).

Por último, también es importante que los hogares dispongan de recursos para afrontar la enfermedad o cualquier evento

que ponga en riesgo la salud de sus integrantes. Una forma de establecer la medida en que las personas están «cubiertas» ante este tipo de acontecimientos es analizando su acceso a un seguro de salud o enfermedad. Según los resultados obtenidos, el 86% de las personas encuestadas no están protegidas por un seguro. Ello implica que, ante la necesidad de atender algún problema de salud, probablemente se verán en la dificultad de costear los gastos que sean requeridos. Nuevamente se observa que ser indígena, vivir en el área rural o ser mujer, son características de mayor vulnerabilidad, dado que estos sectores de la población presentan los porcentajes más altos de desprotección: 93.4%, 90.2% y 90.9%, respectivamente. Si analizamos la situación actual de la salud pública, que es la principal opción para la población no asegurada, es posible concluir que muchos guatemaltecos no podrán acceder a una atención médica adecuada.

Gráfica 3.7.

Guatemala: Porcentaje de hogares que se quedaron sin dinero para comprar alimentos por lo menos una vez durante los últimos 12 meses (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

3.3.2. El acceso al conocimiento: una tarea pendiente

Relevante para el bienestar es la capacidad de hacer uso de «los sentidos, la imaginación y el pensamiento». Esta capacidad implica poder adquirir conocimientos y habilidades, no sólo para acceder a mejores oportunidades de trabajo y mejorar su nivel de ingreso, sino también para expandir la capacidad de las personas para hacer uso efectivo de otras libertades, como las libertades políticas. La educación tiene impacto en múltiples ámbitos de la vida del ser humano; así como mejora las condiciones económicas de las personas, también tiene impacto en la salud, en la interacción social y en la participación política.

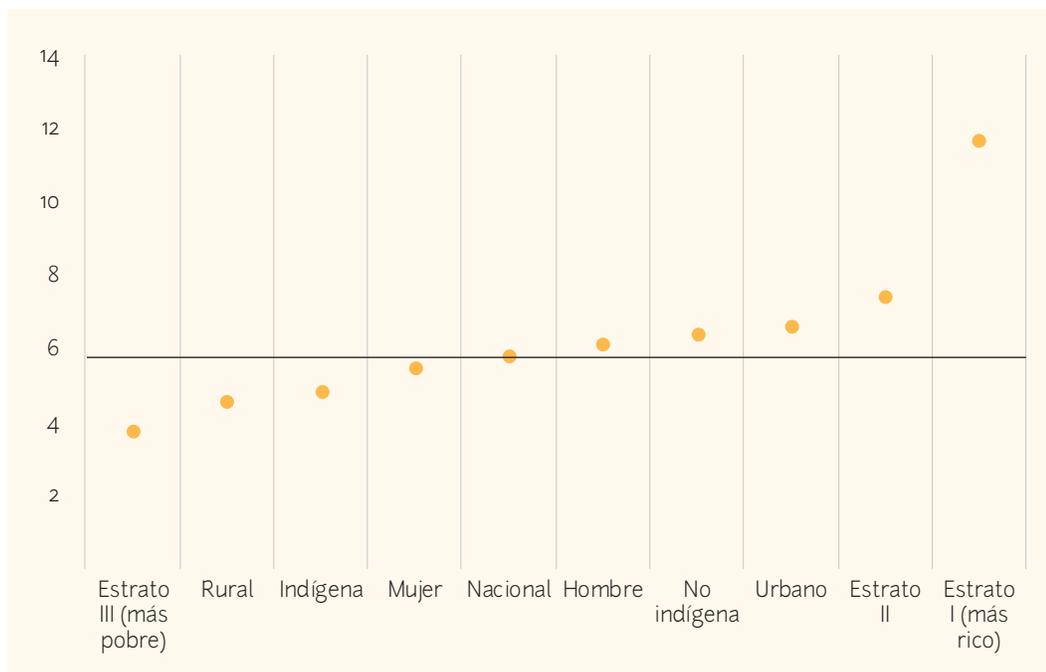
Se observa que el 17.9% de la población es analfabeta, el 18.9% no tiene ningún nivel educativo aprobado y el 47.9% sólo tiene estudios a nivel primario. El promedio de años de estudio de la población encuestada es de 5.8 años. Los bajos niveles educativos de la población son reflejo de un sistema que

restringe la capacidad de las personas para adquirir conocimientos, y limita sus capacidades para tener una vida plena. En un país multicultural como Guatemala, las disparidades étnicas en cuanto al acceso a la educación se ven reflejadas en que el promedio de años de estudio para los indígenas es de 4.8, mientras que para los no indígenas es de 6.4 (gráfica 3.8).

Otro indicador importante cuando se aborda el tema de educación, es la cantidad de hogares en los que por lo menos uno de sus integrantes menores de 15 años dejó de inscribirse durante el último ciclo escolar. El porcentaje de hogares que dio una respuesta afirmativa fue de 12.8%, lo cual sin duda es un dato importante dadas las implicaciones que trae a largo plazo la interrupción de la educación durante la edad infantil. Los resultados según etnicidad permiten establecer que dicho indicador tiene mayor incidencia entre la población indígena (16.3%). En general, esta información está asociada con la caída en la tasa neta de escolarización prima-

La educación tiene impacto en múltiples ámbitos de la vida del ser humano; así como mejora las condiciones económicas, también tiene impacto en la salud, en la interacción social y en la participación política.

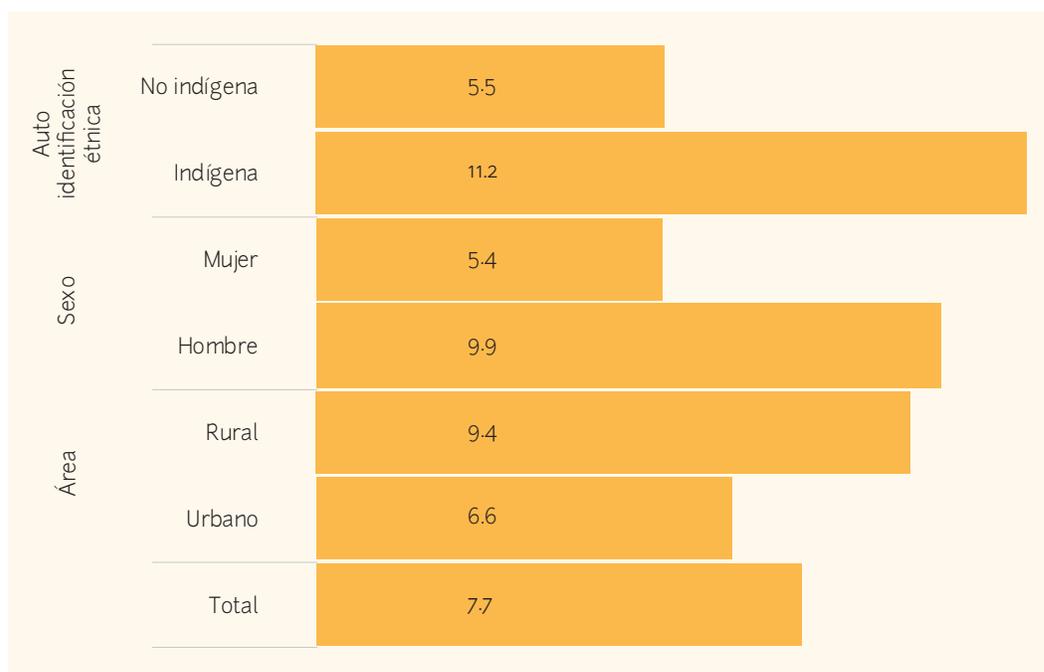
Gráfica 3.8.
Guatemala: Promedio de años de estudio (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 3.9.

Guatemala: Porcentaje de personas que participan en alguna organización (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Las personas deben gozar de la libertad de participar políticamente, expresarse y asociarse en búsqueda de mejorar su vida, pero también tener un trabajo y salario digno.

ria reportada por el Ministerio de Educación, la cual pasó de 98.68% en 2009 a 82.31% en el 2014. Este fenómeno debe ser entendido no sólo como un aspecto relacionado con la incapacidad de los hogares por procurar la educación de sus miembros, sino sobre todo por ser reflejo de un sistema público de educación que no es capaz de cumplir su función básica de garantizar su acceso universal.

3.3.3. Limitaciones al control sobre el entorno

Esta capacidad implica que las personas deben gozar de la libertad de participar políticamente, expresarse y asociarse en búsqueda de mejorar su vida, pero también tener un trabajo y salario digno.

La participación política trae consigo poder influir en el rumbo de las circunstancias que determinan la propia vida (o la de los demás); implica empoderamiento o mayor control sobre los factores que determinan el bienestar de las personas. En el marco del presente análisis se aborda una faceta de este

proceso: la participación de las personas en algún tipo de organización. A nivel nacional, el involucramiento en organizaciones como comités pro-mejoramiento, COCODES, partidos políticos, organizaciones civiles, etc., es relativamente bajo (7.7%). Sin embargo, se observa que la participación es mayor en el área rural (9.4%), así como en el caso de los hombres (9.9%) y las personas indígenas (11.2%; gráfica 3.9).

Independiente del nivel de participación observado, existen claras diferencias de género al momento de hablar de participación política y ciudadana. Por lo general se tiende a pensar que este tipo de acciones son responsabilidad principal del hombre, debido al rol que tradicionalmente se le ha asignado a la mujer, basado en una lógica patriarcal. Aún así, es innegable la importancia que tienen las mujeres dentro del entorno familiar y comunitario, existiendo algunas diferencias importantes según su área de residencia. En el caso de las mujeres indígenas rurales, como se verá más adelante, han jugado pape-

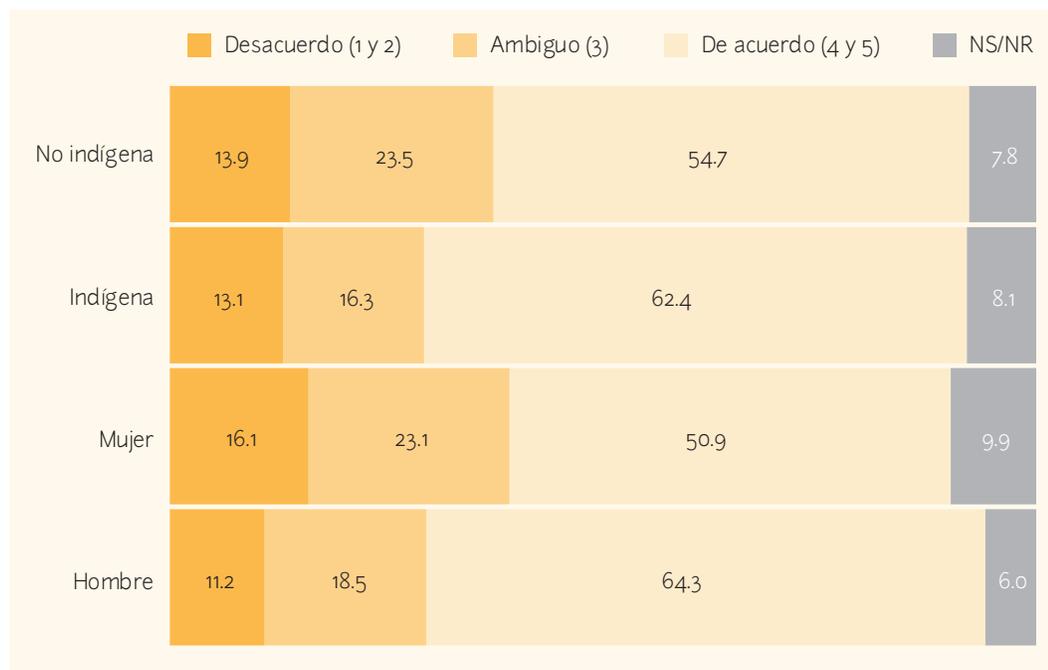
les centrales en la defensa de sus comunidades y de sus formas de vida. Que se observe mayor participación de la población indígena y rural es significativo, pues podría ser reflejo de la manera en que, frente a ciertos desafíos del entorno social y económico, algunas comunidades indígenas se han organizado para defender su territorio y forma de vida.

Otro aspecto relevante en el tema de control del entorno lo constituye la participación de las personas en el contexto familiar. Para indagar sobre este aspecto se usó como variable proxy la predominancia del jefe de hogar en la toma de decisiones dentro del hogar. En este caso se solicitó a los informantes mayores de 18 años que calificaran en una escala de 1 a 5, en donde 1 era «muy en desacuerdo» y 5 «muy de acuerdo», la siguiente afirmación: «En mi hogar el padre de familia toma las decisiones». Así como en el ámbito social la participación es un aspecto valioso para incidir en los factores que influyen la

vida de los individuos, la participación en las decisiones que se toman en el hogar también es indispensable para garantizar los derechos y libertades de sus integrantes. En el caso de las mujeres, vivir en un hogar autoritario conlleva, además, una serie de restricciones que les impiden tomar el rumbo de sus vidas y desarrollarse plenamente en el ámbito laboral y educativo, siendo relegadas a roles tradicionales como los de madres y administradoras del hogar. Dentro de las repercusiones de silenciar la opinión de las mujeres en el hogar destaca la posibilidad de exponerse a la violencia ejercida por parte de sus parejas o limitar su libertad de decidir el número y la frecuencia de hijos por tener²⁰. Aproximadamente seis de cada 10 personas encuestadas mencionaron que estaban de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación mencionada anteriormente, porcentaje que fue mayor en la población indígena (62.4%) y en los hombres (64.3%; gráfica 3.10).

Así como en el ámbito social la participación es un aspecto valioso para incidir en los factores que influyen la vida de los individuos, la participación en las decisiones que se toman en el hogar también es indispensable para garantizar los derechos y libertades de sus integrantes.

Gráfica 3.10. Guatemala: Porcentaje de personas que indicaron que el padre de familia toma las decisiones en el hogar (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

El trabajo genera seguridad al individuo, le provee de los recursos para su sobrevivencia, así como para la movilidad social y para alcanzar otros logros que le permitirán tener la vida que desea.

De manera complementaria a la participación en el ámbito comunitario o del hogar, la libertad de contar con un trabajo digno que provea lo necesario para cubrir las necesidades de las personas y disponer de una vivienda o tierra, son elementos indispensables para que las personas sean menos vulnerables a la dinámica de su entorno.

El trabajo genera seguridad al individuo, le provee de los recursos para su sobrevivencia, así como para la movilidad social y para alcanzar otros logros que le permitirán tener la vida que desea. Sin embargo, no todo trabajo dignifica a la persona, ya que en muchos casos se da bajo condiciones que ponen en riesgo su salud, o bien tienen una baja remuneración. Un empleo digno es una herramienta para superar la pobreza y la desigualdad, así como otros problemas asociados, como el hambre y la desnutrición. En el plano individual, las mujeres que disponen de un empleo pueden tener mayor independencia, establecer relaciones sociales valiosas y tener más oportunidades de cumplir sus aspiraciones, las cuales trascienden el ámbito del hogar. Por lo anterior, no es suficiente disponer de un empleo, más bien es indispensable que éste se dé bajo la garantía de la seguridad física, la retribución justa, y que sea sostenible en el tiempo. Para abordar este tema, se ha tomado como variable proxy de bienestar del hogar que el jefe de hogar posea un empleo. Este indicador es relevante, ya que la condición de desempleo del jefe de hogar impacta el bienestar de los miembros del mismo. En el caso de los hogares guatemaltecos, el 21.2% reportó que el jefe de hogar estaba desempleado. Aunque los datos recopilados no permiten evidenciar la precariedad de los trabajos en los que se emplea una buena parte de la población, las encuestas oficiales de empleo e ingresos, evidencian que el empleo informal es alto, mientras que algunos empleos «formales» proveen salarios bajos y exponen a los trabajadores a riesgos en su integridad física, además de ser inestables por su temporalidad.

En cuanto al tema de la propiedad, contar con tierra y/o vivienda propia conlleva no sólo la seguridad de disponer de una estructura que brinde la protección necesaria para vivir cómodamente, o de un área que provea lo necesario para sobrevivir; también implica certidumbre en la vida de las personas, arraigo e identidad. En general, representa una oportunidad básica para potencializar otras capacidades, como la de estar saludable. En el caso de los hogares guatemaltecos, en su mayoría (84%) indicaron que poseían una vivienda propia, completamente pagada o que estaban pagando. Este dato toma una dimensión particular cuando se hace referencia a las características de la vivienda descritas previamente, ya que si bien la gran mayoría de hogares son propietarios, en algunos casos no disponen de los servicios básicos, ni las condiciones de habitabilidad requeridas para garantizar una adecuada calidad de vida.

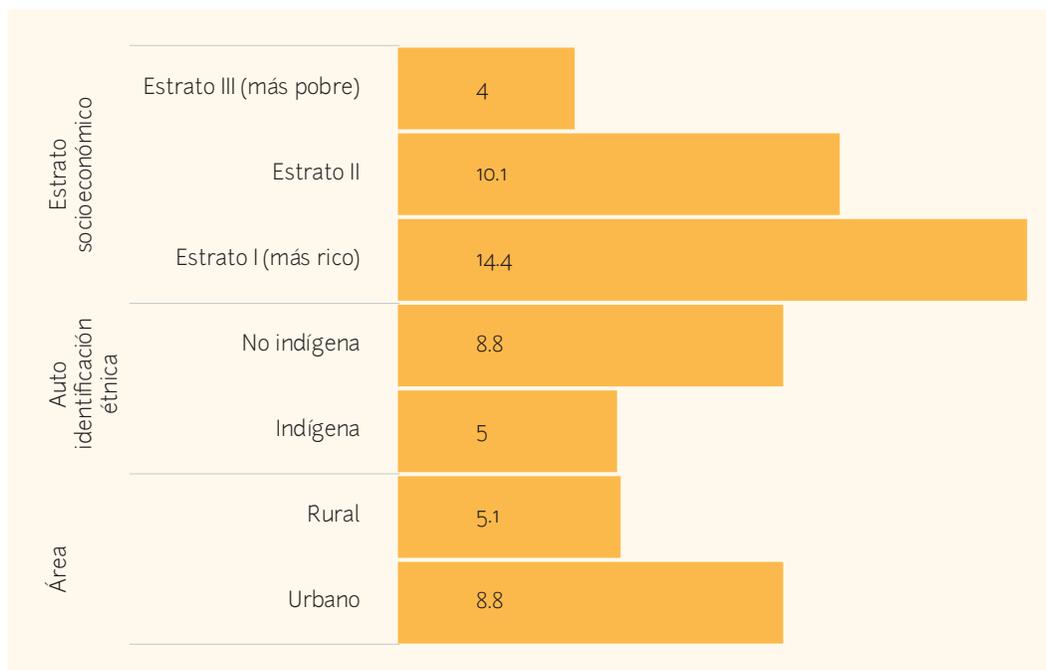
3.3.4. Amenazas a la integridad corporal

En este caso se hace referencia a un concepto vinculado al contexto social, familiar y personal, ya que abarca aspectos como la capacidad de movilizarse libremente sin sentirse amenazado, estar seguros ante ataques violentos de cualquier tipo, incluidos los ataques sexuales y la violencia dentro del hogar, así como la libre elección en materia de reproducción. Estos aspectos en su conjunto definen la libertad que tienen las personas para asegurar su integridad física y para influir sobre aspectos que pueden ponerla en riesgo. En el contexto del presente análisis se aborda específicamente el componente de la seguridad ciudadana y la percepción de las personas sobre su vulnerabilidad como potenciales víctimas de algún hecho delictivo.

Durante los últimos años, la seguridad ciudadana ha sido un tema de gran importancia en el país. Si bien la tasa de homicidios ha disminuido paulatinamente, su valor aún sitúa a Guatemala entre los países más violentos de la región. Según datos de la Secretaría

Gráfica 3.11.

Guatemala: Personas que fueron víctimas de algún delito (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Experimentar un hecho de violencia trae consecuencias no únicamente de tipo material o físico, también conlleva secuelas emocionales y psicológicas que en muchas ocasiones no son atendidas, lo que provoca trastornos que afectan la vida personal, familiar y social.

Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, entre los años 2008 y 2015 la tasa de muertes violentas por cada 100 mil habitantes pasó de 46 a 29.5. Por su lado, los resultados de la encuesta de bienestar demuestran que el 7.3% de la población fue víctima de algún hecho delictivo durante los últimos 12 meses antes de la encuesta. La distribución espacial del fenómeno de la violencia devela que es en el área urbana en donde se registra mayor incidencia (8.8%), lo cual corresponde a factores como la segregación geográfica, las condiciones de exclusión social y desigualdad económica, el hacinamiento y la falta de oportunidades de superación, especialmente para la población joven, entre otras causas que se conjugan de manera particular en los centros urbanos.

Coincidente con este dato es que sea también en su mayoría la población no indígena la que reporta mayor frecuencia en cuanto a hechos delictivos (8.8%). Vinculado a lo anterior está la percepción que las personas tienen sobre la situación de seguridad en la que viven. Para una cuarta parte de las

personas el lugar en donde viven es inseguro, percepción que se define no solamente por las experiencias propias del individuo, sino también es una construcción social en donde los familiares y otras personas con las que se tiene una relación cotidiana tienen un papel determinante. De manera conjunta, los medios de comunicación tienen influencia en la percepción de la violencia. Por otro lado, las personas pertenecientes al estrato más alto de la población encuestada fueron los que reportaron los valores más altos de victimización (14.4%; gráfica 3.11).

Experimentar un hecho de violencia trae consecuencias no únicamente de tipo material o físico, también conlleva secuelas emocionales y psicológicas que en muchas ocasiones no son atendidas, lo que provoca trastornos que afectan la vida personal, familiar y social. A consecuencia de las vivencias del individuo, y de su percepción sobre el nivel de inseguridad al que está expuesto, las personas adoptan comportamientos o medidas para evitar ser víctimas de algún hecho

El 23.2% de las personas indicó que en alguna medida estaba de acuerdo con la afirmación: «Frecuentemente me siento triste o con ansiedad».

delictivo, y por consiguiente sentirse menos vulnerables. Reflejo del nivel de riesgo percibido es que el 25.3% de las personas mencionaran que habían tomado alguna medida para evitar ser víctimas de un delito.

3.4. Otras capacidades relevantes para el desarrollo humano

En Guatemala, el análisis del bienestar asociado a la política pública suele dejar en segundo plano varias dimensiones que enriquecen la vida humana, tanto en su componente individual como social. En estos ámbitos del bienestar se definen aspectos como: la capacidad de las personas para deliberar y tomar decisiones sobre su propia vida, disfrutar de una vida libre del miedo y la ansiedad, valorar y disponer de tiempo para el juego y el ocio, y sentir respeto por otras especies. Todo esto propicia la construcción de vidas más valiosas, en donde el contenido de la interacción con otros y la naturaleza tiene un valor relevante.

3.4.1. El ámbito de las emociones: vivir la vida sin miedo o ansiedad

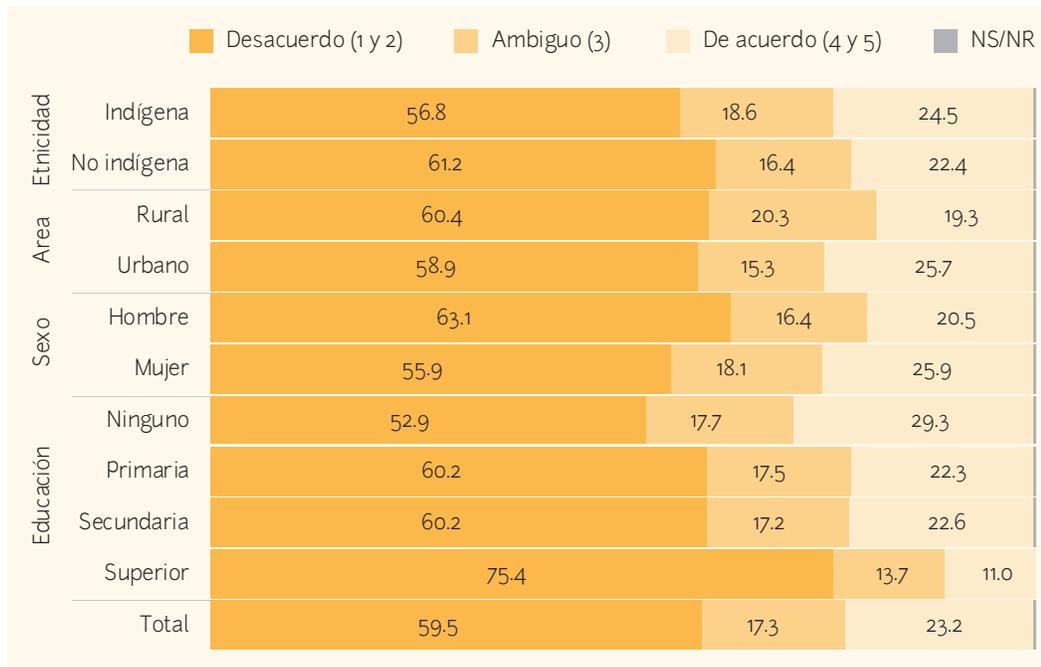
Partiendo de los hallazgos presentados hasta el momento, es posible argumentar que buena parte de la población guatemalteca vive en un contexto que vulnera su bienestar, no sólo en su componente material, sino también en una dimensión emocional. Esta dimensión incluye la capacidad de las personas para amar, experimentar anhelos, gratitud e ira justificada, así como tener un desarrollo emocional que no sea afectado por el miedo o por la ansiedad²¹. Su importancia para el bienestar se establece en relación a dos hechos: el primero hace referencia a la capacidad de poder constituir vínculos afectivos con otras personas; y el segundo se relaciona con el gobierno de las propias emociones y, por lo tanto, sobre el control de vida en el plano más íntimo de la persona.

Al evaluar el bienestar no suele considerarse el aspecto emocional, lo cual es reflejo de la tendencia generalizada de asociar el vivir bien con aspectos materiales u «objetivos», lo que conlleva a que la condición de la psique del sujeto se deje en un segundo plano. Esta dimensión resulta relevante si se considera que define formas de asociación que pueden ser cruciales en el desarrollo humano de las personas²². De igual manera, existen factores que pueden incidir negativamente sobre el desarrollo emocional del individuo, como vivir en un ambiente hostil que genere sentimientos de miedo o temor, lo que repercute en la capacidad de relacionarse socialmente y de tomar decisiones libres que afecten la propia vida. El «mal-estar» emocional restringe ciertas capacidades fundamentales para que las personas puedan alcanzar sus aspiraciones.

En cuanto al tema de las emociones, se planteó una afirmación que buscaba estimar el nivel de vulnerabilidad del desarrollo emocional al que están expuestos los individuos. Dentro de los resultados, resalta que el 23.2% de las personas indicó que en alguna medida estaba de acuerdo con la afirmación: «Frecuentemente me siento triste o con ansiedad». Esto implica que casi un cuarto de la población encuestada vive en un contexto que genera algún grado de malestar emocional, lo cual es un factor de vulnerabilidad para el individuo. En el contexto actual, los factores generadores de este tipo de amenazas son múltiples; sin embargo, pueden asociarse de manera directa algunos como las condiciones de infra subsistencia, la exclusión social, así como diferentes tipos de violencia y agresión vividos dentro del hogar o en los espacios en donde se desarrollan las actividades cotidianas. En general, la encuesta evidencia que ser mujer, tener baja escolaridad, o vivir en el área urbana, implica de alguna manera mayor probabilidad de sentirse con miedo o ansiedad (gráfica 3.12).

Gráfica 3.12.

Guatemala: «Frecuentemente me siento triste, con miedo o ansiedad» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

3.4.2. El juego, una capacidad valiosa para las personas

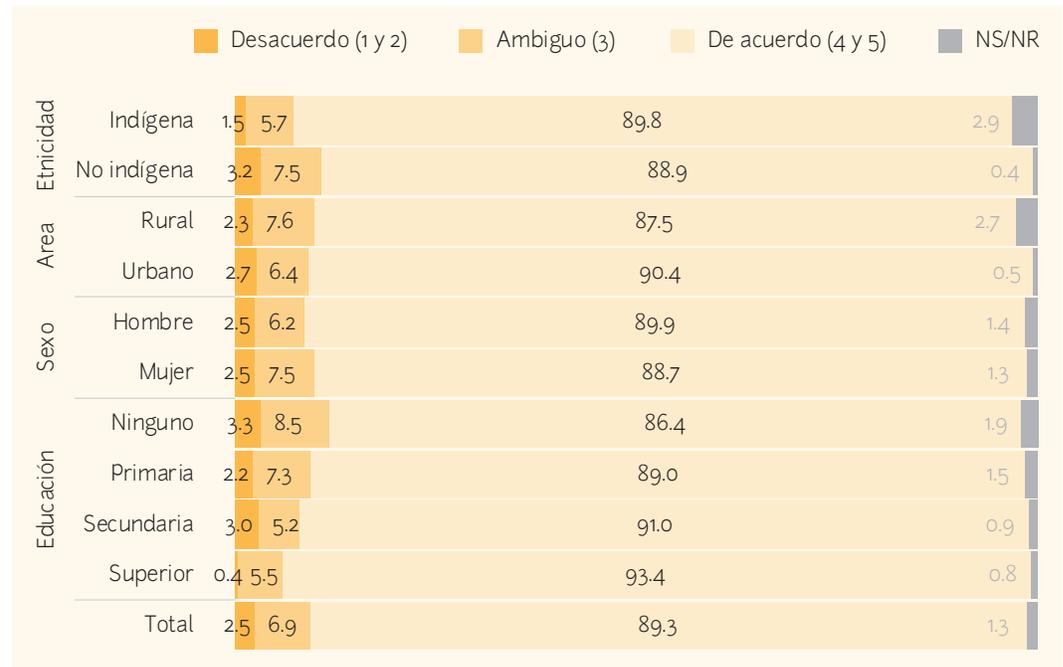
Para tener una buena vida es necesario que las personas gocen libremente de experiencias placenteras y gratificantes, las cuales pueden ser vividas por medio del juego y el ocio. A diferencia de otros enfoques, el desarrollo humano plantea la necesidad de equiparar la capacidad de jugar, reír y disfrutar de actividades recreativas, a otras capacidades básicas como la de educarse o tener una vida saludable. Este principio se sustenta en que para las personas es importante gozar de momentos de descanso y diversión, no sólo por ser una necesidad humana, sino también porque llega a constituirse en un elemento valioso en la vida. El ocio es un ámbito de la experiencia humana que promueve el equilibrio psíquico y físico, que trasciende hacia otros ámbitos de la vida, como la creatividad. En toda cultura o sociedad, existen diferentes formas de concebir y poner en práctica esta capacidad;

sin embargo, al igual que otras capacidades, ésta puede verse limitada o restringida por las múltiples privaciones a las que están expuestas las personas.

Respecto a la relevancia de esta dimensión en la población guatemalteca, la encuesta demuestra que casi el 90% de la población está de acuerdo o muy de acuerdo, con la afirmación: «Para mí es importante tener tiempo libre para distraerme y descansar». Los datos evidencian que tanto los hombres (89.9%) como las mujeres (88.7%), y los indígenas (89.8%) como no indígenas (88.9%) dan la misma importancia a disponer de tiempo libre (gráfica 3.13). A pesar de esto, sólo el 68.7% de las personas manifestaron estar de acuerdo en alguna medida con la afirmación «Tengo tiempo libre para distraerme y descansar», haciendo evidente la existencia de obstáculos que restringen el libre ejercicio de esta capacidad en un sector de la población. El hecho de que sean las personas del estrato alto (72.2%) y con mayor educación (75.4%)

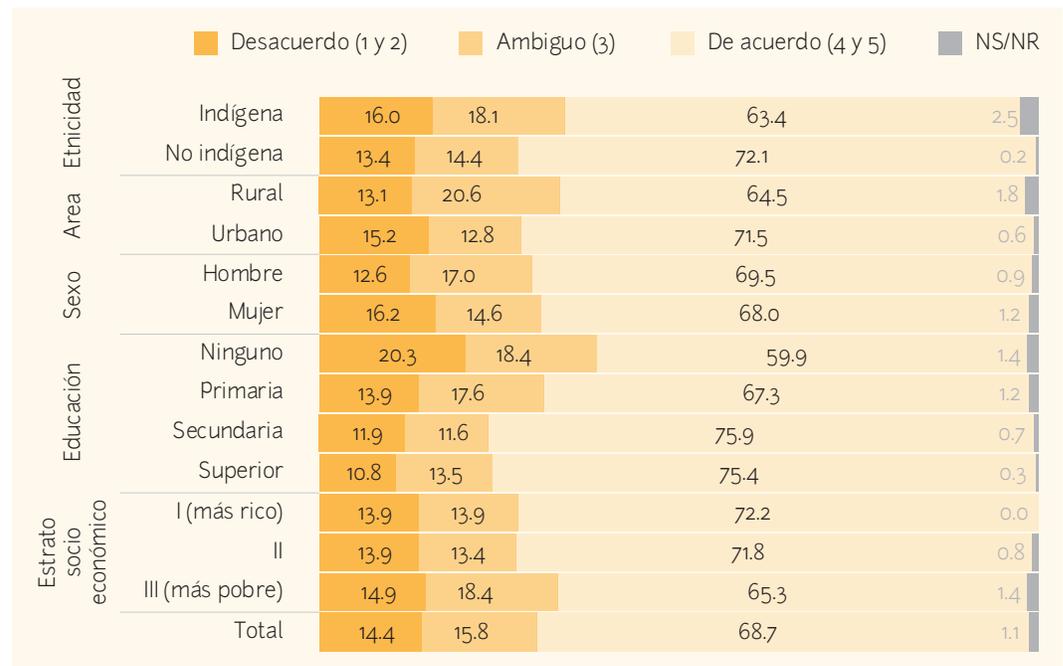
El desarrollo humano plantea la necesidad de equiparar la capacidad de jugar, reír y disfrutar de actividades recreativas, a otras capacidades básicas como la de educarse o tener una vida saludable.

Gráfica 3.13.
Guatemala: «Para mí es importante tener tiempo libre para distraerme y descansar» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 3.14.
Guatemala: «Tengo tiempo libre para distraerme y descansar» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

las que manifiesten tener más disponibilidad para el juego y el ocio es algo significativo, ya que posiblemente implica que el tiempo dedicado al trabajo y a otras responsabilidades familiares y sociales, es mayor dentro de aquellos sectores en donde la pobreza y las privaciones en general son mayores (gráfica 3.14).

3.4.3. Otras especies: la relevancia de una relación simbiótica entre el ser humano y la naturaleza

La interacción de las personas con el medio ambiente es otro componente relevante para el desarrollo humano, y por lo tanto tiene vinculación directa con el bienestar. La capacidad de mostrar interés por y en relación a los animales, las plantas y la naturaleza, resalta como factor importante al hablar de la sostenibilidad como condición necesaria para el desarrollo. La sostenibilidad del desarrollo humano consiste en ampliar las oportunidades de las personas y mantenerlas seguras²³. En ese proceso, la lucha contra factores que generan incertidumbre o vulnerabilidad –como la pobreza, la desigualdad y el cambio climático– debe ser prioritaria. Bajo esta concepción, se trata de generar condiciones que promuevan el bienestar actual de las personas sin poner en riesgo el bienestar de las próximas generaciones.

Como un elemento asociado al concepto de sostenibilidad se encuentra la dinámica de las relaciones entre las personas y el medio ambiente, incluyendo las diferentes especies que lo habitan. Al abordar este tema surgen visiones contrapuestas, que en la práctica llegan a tener incluso una interacción violenta. Por un lado, está la visión que –bajo una lógica capitalista– concibe los bienes naturales como bienes comerciables, que generan riqueza y desarrollo económico. Como en otras partes del mundo, en Guatemala el modelo de explotación de bienes naturales se ha definido bajo esta perspectiva, la cual ha generado no sólo degradación y contaminación del medio ambiente, sino sobre todo

ha atentado contra el modo de vida de las poblaciones indígenas que históricamente han habitado los territorios. Este modelo en la actualidad se constituye en una amenaza para el bienestar de las futuras generaciones de guatemaltecos. Por otro lado, existe una visión en la cual el medio ambiente es parte integral en la cosmovisión de las personas y las comunidades. En este caso el ser humano es un elemento más de la naturaleza, el cual debe vivir en armonía y con respeto hacia otras especies. Romper con ese equilibrio implica poner en riesgo la vida individual y comunitaria.

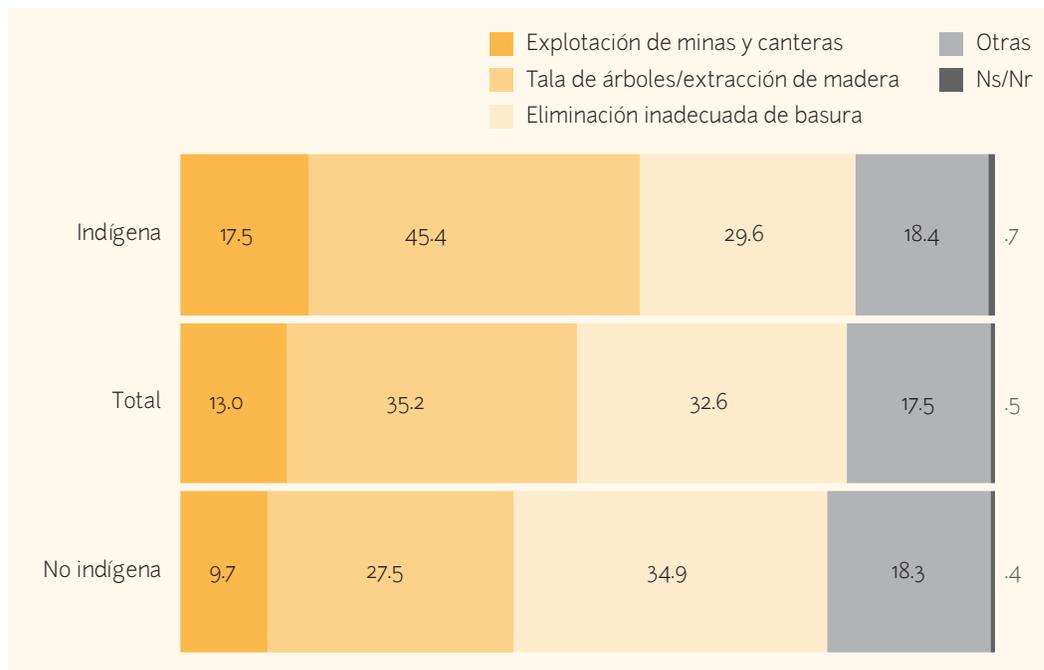
A nivel nacional, el 17.6% de los encuestados indicaron que en el lugar en donde viven se realiza alguna actividad que daña la naturaleza o afecta los bienes naturales. De manera general las actividades mencionadas por las personas pueden clasificarse en tres grupos: las relacionadas con la explotación de bienes naturales; las relacionadas con actividades agrícolas; y otras vinculadas con el manejo de la basura y desagües por parte de los hogares, así como de los desechos industriales. Dentro de estas causas, destacan como las tres principales: la tala de árboles y/o extracción de madera (35.2%), la eliminación inadecuada de basura (32.6%) y la explotación de minas y canteras (13%; gráfica 3.15).

Al considerar la variable étnica, es posible identificar algunas diferencias importantes. En el caso de la población indígena, la actividad que fue reportada con mayor porcentaje fue la tala de árboles y/o extracción de madera (45.4%), mientras que entre los no indígenas fue la eliminación inadecuada de basura (34.9%). Durante los últimos años, el tema de la explotación minera ha generado diferentes reacciones tanto por su impacto en el ambiente como en la forma de vida de las poblaciones rurales, mayoritariamente indígenas. Lo anterior es coherente con el hecho que dentro de los indígenas la explotación de minas y canteras haya sido más relevante, presentando un 17.5%; porcentaje que entre los no indígenas fue de 9.7% (gráfica 3.15).

El 17.6% de los encuestados indicaron que en el lugar en donde viven se realiza alguna actividad que daña la naturaleza o afecta los bienes naturales.

Gráfica 3.15.

Guatemala: «¿Cuál es la principal actividad que se realiza en su comunidad y daña el medio ambiente?» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

El 33.7% de la población expresó estar de acuerdo, o muy de acuerdo, con el hecho de que durante los últimos cinco años su hogar ha disminuido su nivel de vida.

3.5. Percepción de progreso intergeneracional

Durante el periodo de 1980 a 2011, el IDH para Guatemala experimentó un aumento del 34%, pasando de 0.43 a 0.57. Si bien este incremento fue moderado, implicó avances en el bienestar de muchas personas, principalmente en temas como salud y educación. De 2011 a la fecha, esta tendencia se ha visto frenada, e incluso en algunos temas relevantes –como los niveles de pobreza– se ha dado un retroceso que será difícil revertir si no se plantean cambios estructurales en materia económica y social.

Si bien la información estadística oficial deja clara la precarización del nivel de vida de los hogares, para el análisis que se plantea en esta sección resulta relevante considerar paralelamente la percepción de los guatemaltecos en relación a la evolución del bienestar desde una perspectiva intergeneracional. Disponer de datos que permitan conocer cómo las personas evalúan su bienestar en

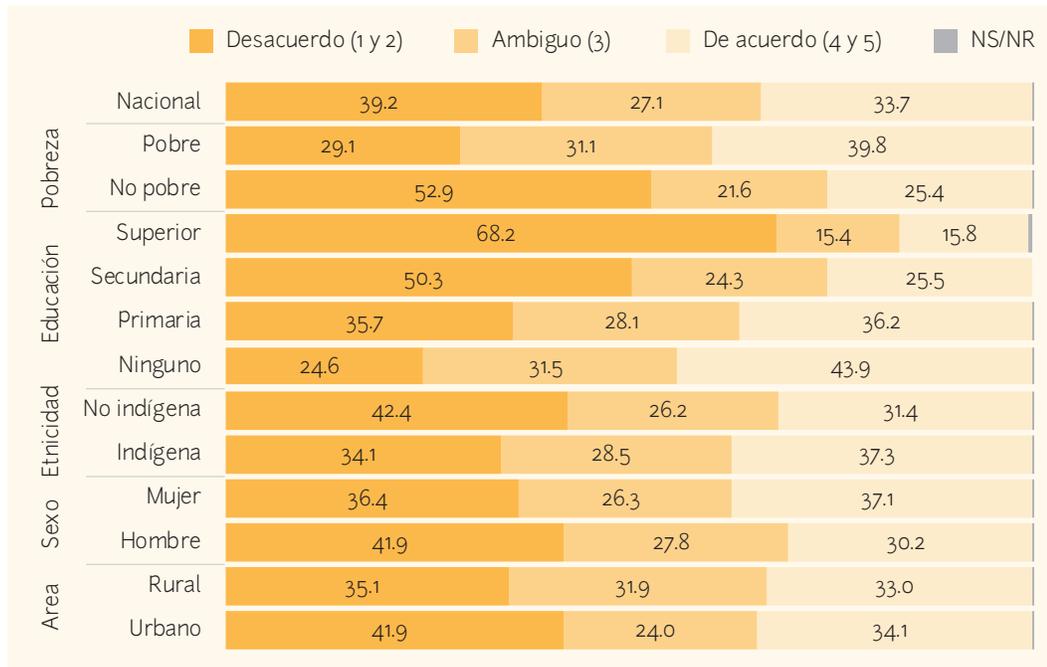
el tiempo puede ser de gran importancia para determinar si los individuos ven satisfechas –o no– sus aspiraciones y anhelos, lo cual es un aspecto constitutivo del desarrollo humano. Por otro lado, conocer la percepción sobre los cambios que en materia de bienestar se han dado de una generación a otra, permite establecer si los hogares han logrado promover las libertades de sus integrantes para superar aquellos obstáculos que les impiden tener una mejor vida.

Al indagar sobre la concepción que las personas tienen sobre su nivel de vida, resulta crítico que el 33.7% de la población expresara estar de acuerdo, o muy de acuerdo, con el hecho de que durante los últimos cinco años su hogar ha disminuido su nivel de vida. Esta percepción se dio en mayores proporciones en personas sin educación (43.9%), y aquellas en condición de pobreza multidimensional (39.8%; gráfica 3.16).

La idea sobre el futuro no es más alentadora, ya que el 44.4% de las personas opinó

Gráfica 3.16.

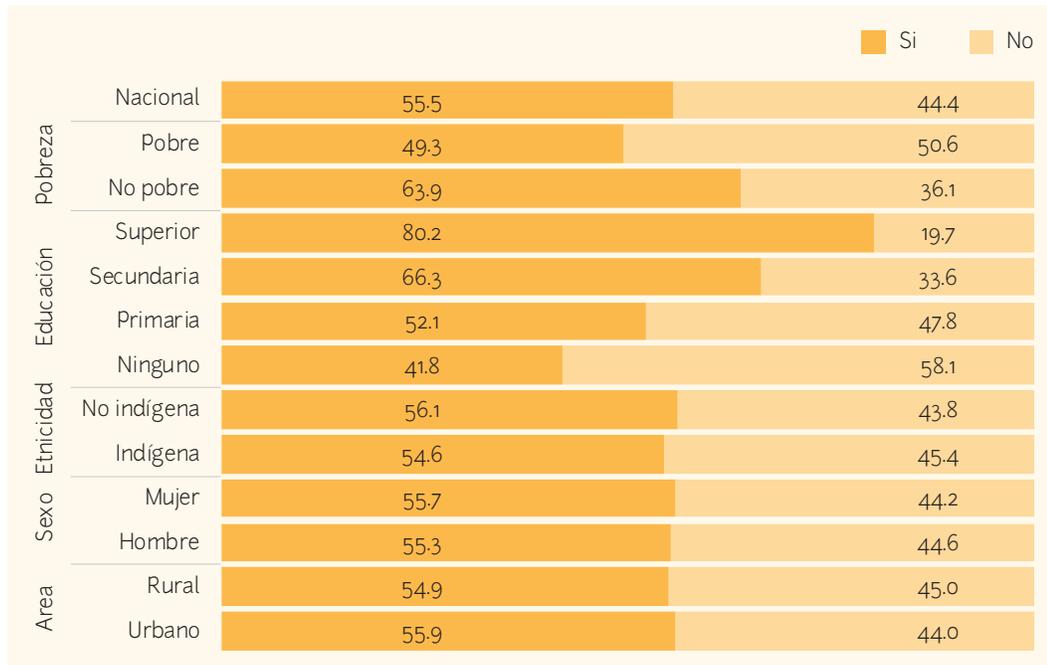
Guatemala: «Considerando la situación actual, mi hogar es más pobre que hace 5 años» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 3.17.

Guatemala: «¿Considera usted que en 10 años su vida será mejor que la actual?» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Para cinco de cada 10 personas, sus padres tuvieron menos oportunidades que ellos para superarse en la vida.

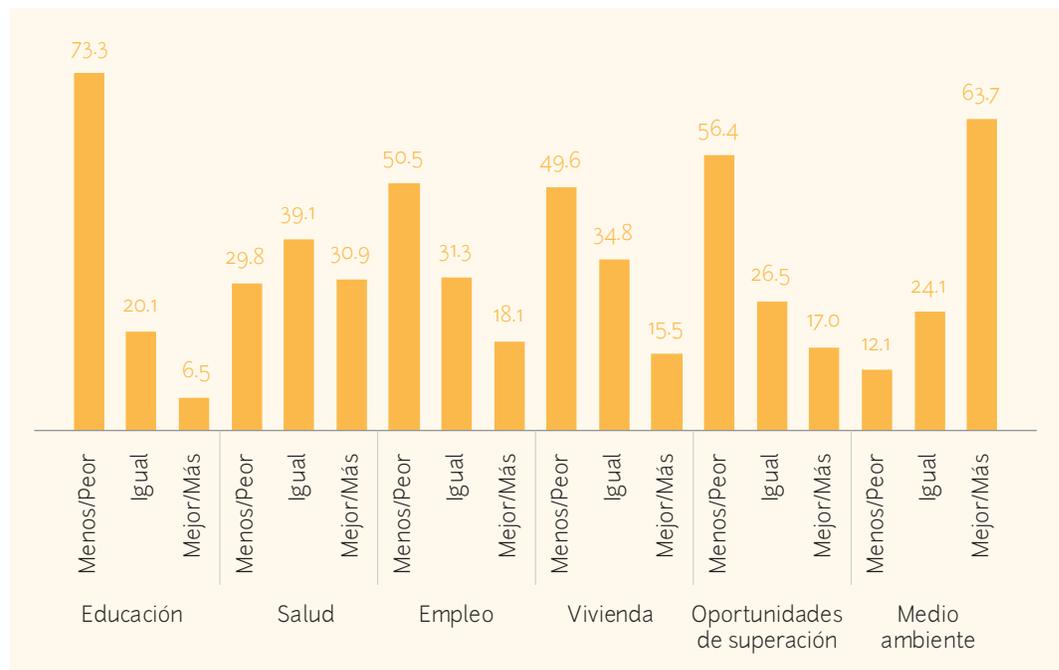
que en 10 años su situación no será mejor que la actual. Lo anterior toma un significado particular cuando se considera que tres de cada 10 personas encuestadas manifiestan estar en alguna medida de acuerdo con la idea de que en Guatemala los pobres no tienen la oportunidad de superarse y tener una mejor vida. Esta opinión no sólo refleja una visión sombría del futuro de los hogares con menor bienestar, sino ante todo hace evidente que muchos guatemaltecos no vislumbran acciones que desde el Estado ayuden a las personas a superar los obstáculos que deben enfrentar para lograr su desarrollo (gráfica 3.17).

Si bien la situación actual y futura se percibe llena de desafíos y pocas oportunidades, una parte considerable de la población opina que, en relación a generaciones pasadas, han logrado mejorar su situación en algunas dimensiones del desarrollo humano. A pesar de esto, en muchos casos los avances no han sido suficientes como para que la población con menor nivel de bienestar logre romper

con el ciclo vicioso de la pobreza. Para cinco de cada 10 personas, sus padres tuvieron menos oportunidades que ellos para superarse en la vida. En el extremo opuesto, para un grupo reducido de entrevistados –casi dos de cada 10– su bienestar se ha visto disminuido al punto de considerar que sus padres vivieron en un contexto que les ofrecía mejores condiciones de vida (gráfica 3.18).

Al abordar el tema de manera específica, resulta que la mayoría de las personas señalan que sus padres tuvieron menos acceso a la educación, lo que se traduce en una menor cantidad de años de estudios (73.3%). Los datos oficiales evidencian que, si bien durante los últimos 30 años han existido avances en materia de educación, éstos han sido lentos e insuficientes como para que se traduzca en un incremento significativo del bienestar. Para el 50.5% de las personas, el trabajo es un tema en el que se perciben ciertos cambios, ya que para ellos las condiciones del empleo de sus padres se caracterizaron

Gráfica 3.18. Guatemala: Comparación de las condiciones de vida de los informantes en relación a la de sus padres (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

por ser más precarias. En contraposición, el 18.1% considera que sus empleos se dan en peores condiciones que los de sus padres, lo cual representa un retroceso importante en cuanto a las capacidades de las personas para disponer de un empleo que les permita vivir de manera digna. Un patrón similar al del empleo se observa en el caso de las condiciones de vida, ya que la mitad de la población señaló que las condiciones de la vivienda habitada por sus padres eran, de alguna manera, menos adecuadas. Mientras tanto, el 15.5% de las personas ha visto disminuida su calidad de vida, ya que consideran que las condiciones generales de su vivienda son más precarias que las de sus padres. De manera general, se puede argumentar que una parte significativa de la población percibe logros en los temas de educación, empleo y vivienda (gráfica 3.18).

Dos temas que para los individuos evidencian mayor deterioro son la salud y el medio ambiente. Para tres de cada 10 informantes, sus padres gozaron de una mejor salud; mientras que para cuatro de 10 diez las condiciones de salud son similares entre ambas generaciones. En el tema del medio ambiente se registra la mayor pérdida de bienestar percibida, ya que el 63.7% de personas considera que sus padres vivieron en un ambiente más sano y adecuado. Sin duda, hechos como la contaminación del aire y de fuentes de agua, los inadecuados sistemas de eliminación y tratamiento de desechos, la acelerada pérdida de áreas boscosas, y el impacto negativo sobre los bienes naturales de ciertas actividades económicas, entre otros, son aspectos que influyen en la percepción de las personas sobre el nivel de degradación del ambiente. Si se considera el componente de sostenibilidad que conlleva el desarrollo humano, el hecho de que el gobierno local y nacional no prioricen la implementación de acciones para la protección de los bienes naturales y el medio ambiente reafirma la idea de que en la actualidad no se realizan los esfuerzos mínimos necesarios para garantizar el bienestar de las

generaciones futuras, condenándolas a vivir en condiciones que perpetuarán la pobreza (gráfica 3.18).

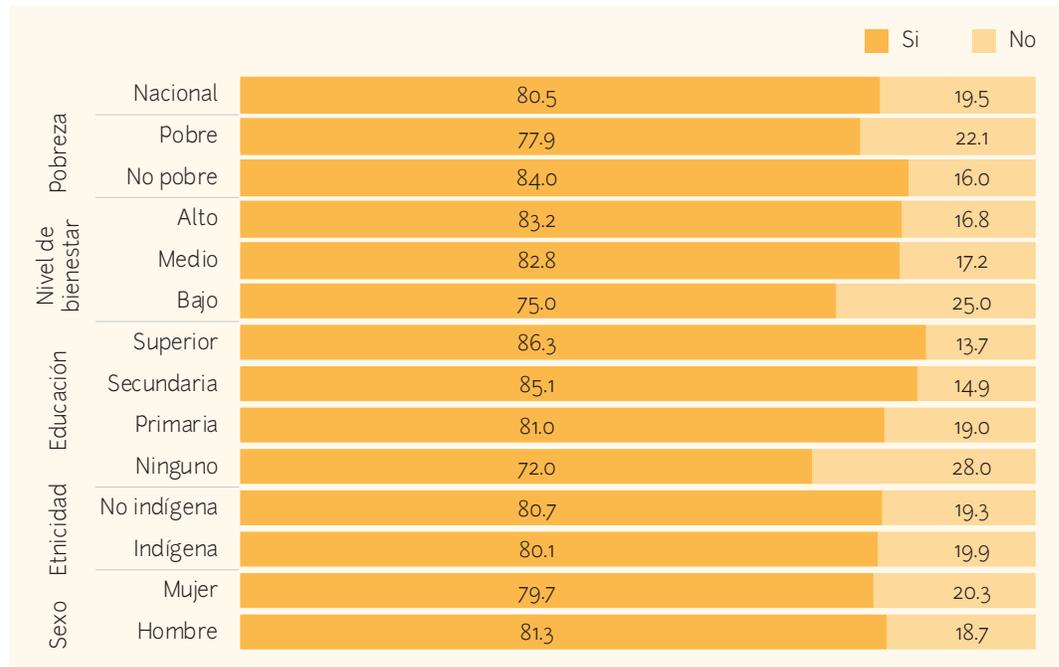
A pesar de que las condiciones sociales y económicas del país son poco favorables, y que las personas consideran que su vida en el corto plazo no mejorará, existe la percepción de que sus descendientes podrán tener mayores oportunidades. Es importante considerar que esta proyección a futuro se basa no sólo en la idea de los logros que podrán alcanzar las personas, considerando sus capacidades individuales, sino sobre todo en un aspecto más subjetivo relacionado con el nivel de bienestar que el informante desearía para sus sucesores. En este sentido, el 80.5% de los informantes considera que, en comparación con su nivel de bienestar, sus hijos tendrán una mejor vida en el futuro. Dicho porcentaje presenta algunas variaciones dependiendo del nivel educativo alcanzado por los informantes, evidenciándose que dentro de aquellos con mayor educación hay un porcentaje más alto de personas que perciben positivamente el futuro de sus hijos; siendo el 86.2% (gráfica 3.19).

Si bien la cantidad de personas que vislumbran un futuro mejor para sus hijos es significativa, para casi dos de cada 10 personas los obstáculos a los que se enfrentan los miembros de su hogar son tan importantes que no conciben una mejor vida para sus descendientes. Esta percepción es mayor para el grupo de personas con un nivel de bienestar bajo (25%). Dentro de las principales causas que las personas mencionan como justificación a esta opinión se ubica en primer lugar la situación económica que se vive en el país (61.5%), seguido de la referencia a la incapacidad del hogar para proveer a sus hijos de todo aquello que necesitan para tener una buena vida (15.9%), y finalmente a que en el país existen pocas posibilidades para superarse en la vida (12.9%). Las respuestas anteriores reflejan que aspectos como el alto costo de la vida, la falta de opciones para acceder a un empleo digno y la desigualdad

En el tema del medio ambiente se registra la mayor pérdida de bienestar percibida, ya que el 63.7% de personas considera que sus padres vivieron en un ambiente más sano y adecuado.

Buena parte de los hogares guatemaltecos viven privaciones que les impiden tener un nivel mínimo de bienestar.

Gráfica 3.19. Guatemala: «¿Considera usted que en el futuro sus hijos podrán tener una mejor vida que la que usted ha tenido?» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 3.20. Guatemala: «¿Por qué razón cree que sus hijos no podrán tener una mejor vida en el futuro?» (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015.

que genera el modelo económico, son factores que pueden ser asociados a una visión del futuro poco prometedora. La magnitud de los obstáculos a los que algunos hogares tienen que enfrentarse cotidianamente determina que las personas reconozcan que no pueden garantizar un mejor futuro a sus descendientes (gráfica 3.20).

Tomando en cuenta los hallazgos presentados en los apartados anteriores, es posible concluir que buena parte de los hogares guatemaltecos vive privaciones que les impiden tener un nivel mínimo de bienestar. Las personas ven limitadas ciertas capacidades básicas, necesarias para vivir la vida que desean. En este sentido, es indispensable reflexionar sobre los aspectos que han definido el rol del Estado como actor clave en el tema del bienestar de los guatemaltecos²⁴.

Por otro lado, al analizar el aporte sustantivo de las políticas públicas implementadas por los gobiernos a la mejora de la calidad de vida de la población, resulta evidente que los avances han sido limitados, debido en buena medida a la baja inversión en el tema social y a la falta de coordinación, integralidad e integración en la ejecución de las políticas públicas. La evidencia clara del fracaso de las intervenciones estatales son los escasos logros en la reducción de la pobreza en el país, así como en buena parte de las metas planteadas dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁵.

3.6. Desarrollo humano y la dimensión relacional del bienestar

Una de las características del enfoque de capacidades es su posibilidad de articulación interdisciplinaria. Por medio de ella pueden aprovecharse de mejor manera los avances que distintas ciencias sociales han hecho para comprender lo relacionado a las capacidades de individuos y colectivos. En esta sección se analizará la dinámica que históricamente ha marcado la interacción social entre guate-

maltecos, desde el punto de vista psicosocial, partiendo de la idea de que los guatemaltecos nos relacionamos en el marco de una historia común, que influencia nuestra perspectiva sobre los «otros», con lo que se construye cotidianamente nuestro bienestar presente y futuro.

Para el desarrollo humano, la expansión de las capacidades individuales es un hecho fundamental; sin embargo, la dimensión «relacional» del desarrollo es también importante, ya que en ese ámbito se define la dinámica de las relaciones sociales, que pueden potencializar o limitar el bienestar individual y colectivo.

Nussbaum²⁶ define la capacidad de afiliación como la capacidad de las personas para vivir con y para los demás, reconocer y mostrar interés por otras personas, interesarse por distintas formas de interacción social, tener la capacidad de imaginar la situación del otro y tener compasión de dicha situación. Al mismo tiempo, la autora hace referencia a que la afiliación implica tener las bases sociales para el amor propio y la no humillación, ser capaz de ser tratados como seres dignos cuyo valor es idéntico al de los demás, lo cual implica que deben existir mecanismos contra la discriminación de cualquier tipo.

Por su lado, Nelson²⁷ hace referencia a que la afiliación es un sentido de pertenencia y una emoción, la habilidad de sentir. La afiliación supone la conciencia que los individuos tienen de sí mismos como seres vinculados a otras personas, y en general al mundo social; con lugares particulares, y de manera más amplia con el mundo. Al existir esa conciencia, las personas no se sienten solas, sino como parte de un todo, de algo más grande e interdependiente, lo cual da sentido a su existencia.

Reconocer la importancia que tiene la dimensión relacional conlleva la necesidad de aceptar que debe existir un equilibrio entre la capacidad de afiliación –como sentido de pertenencia– y la libertad. Si no existe complementariedad entre ambos aspectos se

Nussbaum define la capacidad de afiliación como la capacidad de las personas para vivir con y para los demás, reconocer y mostrar interés por otras personas, interesarse por distintas formas de interacción social, tener la capacidad de imaginar la situación del otro y tener compasión de dicha situación.

En el caso de Guatemala, las relaciones sociales han sido definidas por la discriminación y por profundas desigualdades; sin duda este es un elemento clave para comprender por qué muchos guatemaltecos han tenido escasas oportunidades de acceder al desarrollo humano.

podrá caer en el dominio de la colectividad sobre la voluntad del individuo, o bien un contexto de opresión y desigualdad debido a las disparidades de poder que se pueden ocultar bajo la supremacía de la libertad individual. En uno y otro caso se afecta el bienestar, restringiendo la capacidad de agencia de las personas²⁸.

3.6.1. Factores históricos que han configurado la dimensión relacional

En el caso de Guatemala, las relaciones sociales han sido definidas por la discriminación y por profundas desigualdades; sin duda este es un elemento clave para comprender por qué muchos guatemaltecos han tenido escasas oportunidades de acceder al desarrollo humano. Las formas de interacción han sido diversas y complejas, aunque algunas de ellas han estado ausentes debido a escasos espacios de interacción social diversa en el plano nacional. Sin embargo, en otros contextos, como el local y comunitario, esta capacidad juega un papel importante en el fortalecimiento del tejido social.

Para entender cómo se ha configurado la dimensión relacional en el país es necesario reconocer que ésta ha estado enmarcada en un largo proceso histórico que ha incidido en la manera en que los guatemaltecos se perciben unos a otros, e interactúan entre sí en los múltiples ámbitos de la vida. Dentro de esta perspectiva histórica es importante mencionar varios acontecimientos trascendentales que, si bien no son los únicos, son los más generalizables: la conquista española, la independencia y fundación del Estado guatemalteco y el conflicto armado interno.

La conquista y la colonia representaron la ruptura de la dinámica de las relaciones y la forma de organización social precolombina, en la cual se plasmaban claras diferencias y tensiones sociales. Durante la colonia se buscaron implantar nuevos valores y creencias con la finalidad de eliminar la identidad de la población indígena. Parte de esa estrategia fue la reconfiguración geográfica de las

poblaciones y la desarticulación de las ciudades-Estado, sobre las cuales se estructuraba la organización política. Durante esta época se instauró una estructura étnica y social basada en el origen y «color» de la población, en donde la escala más baja de la jerarquía social era ocupada por los mestizos pobres y la población indígena en general. Los indígenas eran súbditos de segunda categoría de la monarquía española, y su población vivía controlada por los encomenderos, el clero secular y la corona española²⁹. En ese momento de la historia se sentaron las bases que, hasta la actualidad, definen el carácter jerarquizado de las relaciones sociales entre guatemaltecos.

Con la independencia del Reino de España, se dio una recomposición de poderes en donde la élite criolla dictó la pauta para la construcción de la nueva república a partir de una ideología oligárquica que les permitía definir a su favor el rumbo de la vida política y económica del país. Si bien se propuso un ideal ciudadano que daba cabida a la idea de mayor igualdad en las garantías individuales, ésta fue restringida por criterios de sexo, riqueza, etnia y cultura, los cuales en contraban origen en estereotipos y prejuicios predominantes. En la práctica, la dinámica de las relaciones sociales fue marcada por la segregación étnica, y el predominio de la élite criolla sobre la población indígena. Durante esta etapa, las «castas»³⁰ –mestizos o ladinos– se configuraron como un tercer segmento de la sociedad, que fue ganando espacios y poder en la sociedad debido a que gozaba de mayores libertades y derechos que los indígenas. Con el tiempo, lo ladino se fue configurando como el modelo de la nacionalidad guatemalteca, y lo indígena como algo atrasado e inferior que representaba una supuesta «degeneración» cultural e histórica, opuesta a la idea de modernidad y alejada del ideal criollo de la nueva nación. La asimilación de los indígenas conllevó cambios a nivel de la organización local, en donde se promovió la extinción de las formas tradi-

cionales de poder municipal y se dio paso a que los ladinos ocuparan dichos espacios. En el plano económico, el trabajo forzado heredado de la colonia fue suplantado por una nueva legislación que, en términos prácticos, no implicó una mejoría para la población indígena³¹.

Con la revolución liberal de 1871, se redefinió el contexto de interacción entre la población indígena y la élite económica criolla y ladina. Bajo la idea de progreso y modernización, se inició un nuevo esfuerzo de asimilación de los grupos indígenas, generando cambios trascendentales en su modo de vida y de sobrevivencia, debido a que el Estado promovió un modelo económico agro-exportador que implicó la privatización de tierras comunales y baldías³². Este hecho llevó a los indígenas a servir como mozos o peones temporales, lo que implicaba cierto distanciamiento de su contexto comunitario. Lo que se buscaba era redefinir la sociedad partiendo de los intereses económicos, y de la idiosincrasia criolla y ladina, lo que les permitía continuar con el control político y económico sobre las poblaciones indígenas. En ese momento, a pesar de que se proclamaba una ciudadanía universal, en la práctica esta quedaba reducida a varones, alfabetos y personas con recursos económicos. El concepto de ciudadanía coincidía con la categoría ladina fomentada desde el Estado, centrada en lo urbano y contrapuesta a lo indígena³³. En general, esta etapa estuvo marcada por la segregación de la población indígena, lo que respondía principalmente al modelo económico impulsado desde el Estado.

Históricamente los pueblos indígenas han sido objeto de múltiples intentos de asimilación cultural, y vistos como incompatibles con la idea de progreso y desarrollo que se ha pretendido implementar desde el Estado y la clase dominante. Ese prejuicio refleja un claro desprecio por todo aquello que es valioso para los pueblos indígenas, es decir: su identidad cultural, su modo de vida, la comunidad, su cosmovisión, etc. Por su rele-

vancia como fundamento de la organización social y por ser generadora de identidad, la vida comunitaria ha sido objeto de múltiples acciones que han pretendido su debilitamiento y ruptura. Estos mecanismos han sido variados, abarcando desde el destierro de las áreas que históricamente habían ocupado las poblaciones –de las cuales obtenían los recursos necesarios para conservar su modo de vida– hasta el exterminio físico de las comunidades. Ante estos acontecimientos, queda claro que en este nivel de interacción nunca ha prevalecido el interés por el bien común, ni mucho menos la identificación o preocupación por el indígena; más bien, han predominado intereses particulares que han configurado un Estado excluyente, pensado desde las élites nacionales.

Si bien los hechos históricos descritos anteriormente cimentaron las bases de las relaciones entre guatemaltecos, es en el contexto del conflicto armado interno en donde se introdujeron nuevos elementos. Durante los 36 años de guerra interna, se implantó desde el Estado una campaña sistemática de represión a los movimientos estudiantiles, obreros y campesinos lo cual aplacó muchos intentos legítimos de generar cambios a favor de la población vulnerable y marginada del poder económico y político en el país. Los efectos en la vida de los pueblos indígenas fueron devastadores, ya que no sólo implicó el abandono de su contexto comunitario para resguardar la vida, sino también en muchos casos se llevaron a cabo masacres y eliminación de comunidades enteras. Según la Comisión de Esclarecimiento Histórico –CEH–³⁴, el número estimado de personas asesinadas fue de 200,000, y el de aldeas arrasadas fue de 600. En este contexto, las políticas y estrategias represivas que fueron implementadas desde el Estado por los gobiernos militares de la época se fundieron con el racismo heredado desde la colonia. Los eventos de violencia en contra de las comunidades indígenas y de grupos organizados, sin distinción de sexo y edad, representaron una clara violación a sus

Históricamente los pueblos indígenas han sido objeto de múltiples intentos de asimilación cultural, y vistos como incompatibles con la idea de progreso y desarrollo que se ha pretendido implementar desde el Estado y la clase dominante.

Según la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015, el 13.3% de las personas indicó que ellos o algún familiar cercano fueron víctimas de algún hecho de violencia relacionado con el conflicto armado interno.

derechos humanos fundamentales, así como la desvalorización de la vida de las personas y las comunidades³⁵.

La violencia vivida en esa época impactó a toda la sociedad guatemalteca de distintas maneras; sin embargo, es imposible negar que algunos la vivieron de manera más directa. Según la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015, el 13.3% de las personas indicó que ellos o algún familiar cercano fueron víctimas de algún hecho de violencia relacionado con el conflicto armado interno. Es crítico que este porcentaje sea del 19% en el caso de las personas indígenas, y del 22.82% dentro de los hombres indígenas. Estos valores dan una idea del impacto que tuvo el conflicto en la vida de los pueblos indígenas rurales del país, los cuales se convirtieron en un objetivo militar que debía ser aplacado.

Una de las principales consecuencias de las estrategias implementadas desde el Estado durante del conflicto armado interno, fue la instauración de la cultura del terror, de la que perviven sus secuelas. Hechos como la represión y el exilio, la fragmentación de las organizaciones sociales debido a la eliminación física de sus liderazgos, así como la desarticulación de las bases para la cohesión social y acción colectiva –debida al desarraigo de las personas a su contexto comunitario y cultural– afectaron profundamente la salud mental de la población, tanto en su ámbito individual como social.

Desde la perspectiva psicosocial, el análisis del componente social de la salud mental de los guatemaltecos es de utilidad para comprender cómo se ha forjado el carácter relacional de la sociedad, lo que permite identificar algunos comportamientos que son relevantes en la forma que las personas se relacionan actualmente. Es necesario considerar que bajo este enfoque los elementos que configuran la salud mental hacen referencia no únicamente a hechos que atañen a la vida del individuo, sino que en buena medida son resultado de un largo proceso que trasciende temporalmente al propio sujeto.

Como se ha planteado, el desarrollo de la nación guatemalteca ha estado marcado por acontecimientos que han afectado de manera profunda la vida en sociedad. Factores como el racismo y la cultura del miedo, entre otros, han configurado la manera en que los guatemaltecos en lo individual conciben y representan la realidad, a partir de lo cual se generan y reproducen formas particulares de sentir, pensar y actuar. Esa «subjetividad» es la que define los términos en los cuales el individuo se relaciona con otras personas. La interacción social es el vínculo entre diversas subjetividades, y de las características de éste dependerá que se desarrollen mecanismos de cohesión social y de acción colectiva, o bien se manifiesten factores que promuevan la desigualdad y el conflicto. La salud mental está vinculada al ámbito de la subjetividad tanto como al de la «intersubjetividad» (sociedad)³⁶.

La construcción del Estado desde una perspectiva excluyente, en la práctica limita el cumplimiento de uno de sus principales objetivos, que es garantizar la igualdad de derechos y velar por el bien común. Por ausencia o ineficacia, el Estado ha fallado en promover la igualdad, la cohesión social y, sobre todo, la justicia en el plano social. No ha sido promotor de la paz social, del reconocimiento y valoración de las diferentes visiones del bienestar existentes en el país, y en general no ha servido como catalizador de la capacidad de afiliación dentro de la sociedad. Lo anterior es relevante debido a que ha influenciado la manera en que los guatemaltecos interpretan individual y colectivamente la realidad, se perciben mutuamente, y establecen relaciones basadas en la desconfianza. Entender el papel del Estado en la dimensión relacional es indispensable para comprender por qué en la actualidad la sociedad guatemalteca está fragmentada y conflictuada en muchos aspectos.

La salud mental es un medio para lograr el bienestar, ya que permite a las personas alcanzar un equilibrio entre su dimensión individual y social, para así enfrentar los múl-

Recuadro 3.3. Los alcances de la solidaridad entre guatemaltecos

Indagar sobre la solidaridad nos permite saber en qué medida los guatemaltecos se perciben como similares, o dignos de apoyo. Nos permite de una manera aproximada medir lo que se considera una distancia social entre sectores afines o no. Para ello, la solidaridad es entendida como la expresión de un sentimiento común en la persecución de metas o intereses comunes, que conlleva una idea de igualdad o semejanza con los otros. Tiene que ver con el «apoyo» que brindamos a una persona o causa, y sus formas pueden variar desde lo simbólico hasta lo pecuniario. Para ser solidarios tenemos que tener la capacidad de sentir empatía, algo valioso para Martha Nussbaum, como se expresa al inicio de este capítulo.

El guatemalteco promedio suele mostrar afinidad por causas vinculadas a su entorno cotidiano y que requieren acciones directas con efectos inmediatos. Ejemplo de esto es que en ocasiones las personas manifiestan su anuencia a ayudar a otras personas en contextos cotidianos como la calle (siete de cada 10 personas indican que han ayudado a alguna persona desconocida), o a brindar apoyo económico a familiares o conocidos cuando se necesita (cuatro de cada 10 personas). A pesar de esto, el mismo sentimiento de solidaridad pareciera perder fuerza –hasta desaparecer– cuando se trata de acciones que requieren una mayor movilización y compromiso, en ocasiones relacionadas con causas que afectan a otras personas alejadas de su contexto social y cultural. Hay poca solidaridad con quienes luchan por mantener sus formas de vida y defender sus derechos básicos. Por ejemplo, son pocas las personas que suelen ser parte de alguna petición para apoyar alguna causa que consideran justa (dos de cada 10), o bien que hayan manifestado públicamente su inconformidad por algún problema que les aqueja a ellos u otras personas (una de cada 10).

La solidaridad encuentra un punto quiebre cuando se considera la interacción entre personas de diferente origen étnico o área de residencia. Lo que suele observarse es cierto distanciamiento y poca identificación de las personas ladinas urbanas en relación a los problemas que enfrentan las comunidades indígenas rurales. Ello refleja, en buena medida, la forma en que los guatemaltecos se perciben unos a otros y establecen comportamientos y vínculos sociales³⁷.

La interacción social es el vínculo entre diversas subjetividades, y de las características de éste dependerá que se desarrollen mecanismos de cohesión social y de acción colectiva, o bien se manifiesten factores que promuevan la desigualdad y el conflicto.

tiples desafíos que se presentan en la vida. Una persona psíquicamente sana es aquella que en lo individual desarrolla seguridad, autonomía y responsabilidad sobre la situación de su vida y del contexto en el que vive. La salud mental es un ejercicio de libertad para pensar, actuar e interrelacionarse de manera positiva³⁸. En el caso de Guatemala, esa libertad se ha visto determinada por la ideología sobre la cual se ha edificado el Estado, y ha sido estructurado el sistema político y económico. Las consecuencias han sido negativas para la construcción de la subjetividad, el desarrollo de la intersubjetividad, y el entorno.

3.6.2. Aspectos generales que definen la personalidad del guatemalteco

De acuerdo con el psicólogo social Marco Antonio Garavito, la presencia continua de la violencia y la represión en la vida de los guatemaltecos como medio de control y dominación, así como el fracaso del Estado en cuanto a garantizar el nivel mínimo de bienestar para la población, ha tenido un impacto significativo en la salud mental de las personas y en su involucramiento en cuestiones relacionadas al ámbito social. En el caso de la violencia, ésta se ha manifestado de diferentes formas en distintos momentos, y ha sido ejercida por

Las privaciones y los obstáculos para el desarrollo humano a los cuales se enfrentan de manera recurrente los guatemaltecos, han interiorizado en ellos la idea de que son incapaces de transformar la realidad en que se vive.

actores como el Estado, algunos grupos de poder e incluso grupos criminales. Esta realidad ha definido la estructura individual de la personalidad del guatemalteco en general, estableciendo el sentido de sus relaciones sociales. Las consecuencias se concretan en una serie de actitudes, sentimientos, comportamientos y manifestaciones que están relacionados, en su sentido más amplio, con la salud mental de la sociedad guatemalteca. Estos comportamientos se expresan de manera diferenciada en la población, con mayor o menor intensidad en algunos sectores. Sin ninguna duda, las diferentes formas de vida, experiencias personales y factores como la edad, la pertenencia étnica o el lugar de residencia, determinan sus grados de manifestación. Garavito³⁹ aborda algunos de estos comportamientos, los cuales son descritos a continuación:

- **Sentimiento de indefensión aprendida:**

Las privaciones y los obstáculos para el desarrollo humano a los cuales se enfrentan de manera recurrente los guatemaltecos, han interiorizado en ellos la idea de que son incapaces de transformar la realidad en que se vive. Este «sentimiento de indefensión aprendida» implica que, ante una situación adversa, las personas se condicionan a comportarse de manera pasiva, privando en ellas una percepción de imposibilidad de incidir en su entorno y mejorar su bienestar, el de su familia, su comunidad o de la sociedad en general. Este sentimiento se plasma en tres ámbitos: en lo cognitivo, los pensamientos están marcados por la negación e imposibilidad del cambio; en lo emocional, como medio de defensa ante la exposición recurrente de factores que vulneran su bienestar, las personas manifiestan un distanciamiento emocional, poca empatía y sensibilidad ante lo que acontece en la vida de otras personas; y en lo conductual, se tiende a un comportamiento orientado al individualismo, actuando bajo una lógica pesimista y de corto plazo.

- **Violencia como mecanismo de resolución de conflictos:**

La violencia se puede expresar como elemento recurrente en las relaciones cotidianas, tanto en lo familiar como en lo comunitario. Este es un aspecto que afecta la salud mental de muchos guatemaltecos. Este fenómeno alcanza su punto más crítico cuando se adopta como mecanismo de resolución de conflictos en los múltiples ámbitos de la vida. La naturalización de las respuestas violentas supone la suplantación de comportamientos racionales por respuestas instintivas generadoras de más tensión y conflicto en lo individual y colectivo. La violencia lleva consigo una connotación de intolerancia e imposición de los intereses personales, y por lo tanto escasa valoración de la vida de los demás. Por esta razón, la violencia instaurada en la sociedad es de tipo instrumental, no terminal, ya que su objetivo principal es la obtención de beneficios particulares que son suficientes para justificarla. Cuando el uso de la violencia se desarrolla en un contexto de impunidad, como en el caso de Guatemala, ésta se convierte en un mecanismo ideal para conservar o alcanzar poder, riqueza y privilegios; por lo que se reproducen fácilmente.

- **Incapacidad para desarrollar respuestas organizadas:**

La capacidad de organización de la sociedad, en torno a la solución de los múltiples problemas que impiden tener una buena vida, también se ha visto afectada. Como ha sido mencionado, durante el conflicto armado interno se aplacaron diversas formas de organización de carácter gremial, estudiantil, comunitario, etc.; ellos representaban diferentes formas de pertenencia y afiliación con objetivos comunes. Los vínculos sociales establecidos en torno a estas organizaciones eran relaciones constructivas que buscaban transformar las condiciones políticas y económicas predominantes. Las consecuencias para la salud mental

de los guatemaltecos fueron variadas, ya que no sólo implicó la eliminación física de las personas, sino también una serie de acciones de guerra psicológica que impactaron en la sociedad en general, dejando en la percepción de las personas que la organización y la participación política implicaban grandes riesgos a la vida. De manera gradual, las personas internalizaron los riesgos de la acción colectiva, lo que les llevó a una mayor individualización de la vida en donde cada quien debía buscar los mecanismos para sobrevivir. La necesidad de sobrevivencia –ante acciones represivas– ha repercutido en que las personas desarrollen conductas adaptativas individuales, se instaure el temor hacia el derecho de organización y se potencialice el deterioro de las condiciones psicológicas y sociales.

- **Desensibilización defensiva:** Cuando las personas o grupos se ven en la incapacidad de afrontar las tensiones que genera una larga exposición a la violencia –o a múltiples privaciones– generan mecanismos de adaptación para evitar o minimizar los daños. Uno de estos mecanismos –o estrategias– ha sido la desensibilización hacia hechos como la violencia. Es defensiva porque busca evitar los daños que pueden producirse sobre la salud mental de las personas. A nivel personal y colectivo, este mecanismo de desensibilización afecta el entendimiento de la realidad social, lo que da la pauta al surgimiento de prejuicios sobre otros, reduce los procesos de comunicación e intercambio basado en la tolerancia y el respeto, así como generaliza un sentimiento de poco interés por la situación de las demás personas. Este tipo de respuestas debilita la interrelación, la solidaridad y la cohesión social, acentuando las diferencias y desigualdades al interno de la sociedad.

Al igual que el tema de la capacidad de afiliación, las relaciones sociales tienen diferente connotación dependiendo del contex-

to en que se analicen; por ejemplo, entre la población urbana predomina una dinámica más impersonal –y en apariencia más lejana–, lo cual contrasta con la dinámica que puede observarse en espacios rurales, en donde los vínculos sociales, la cohesión y la solidaridad suelen ser más fuertes. En ambos casos, aspectos como la cultura, el sentido de pertenencia y los vínculos familiares, son algunos factores que pueden influir en los distintos comportamientos.

Contrario a lo que en algunas ocasiones se piensa, el pesimismo y el conformismo no caracterizan la actitud hacia la vida que tienen los guatemaltecos, muchos de los cuales se enfrentan diariamente a los desafíos que la sociedad les plantea. Algunos de ellos lo hacen de manera más activa, ejerciendo su limitada capacidad de agencia y enfrentándose directamente con aquellos actores que amenazan su existencia. Esto –de hecho– es esperanzador, si observamos que el guatemalteco podría ser pesimista y conformista pero de hecho es capaz de sobrevivir y adaptarse ante la adversidad. Su capacidad de resiliencia es también un punto a su favor.

Ejemplo de lo anterior es que a pesar de las condiciones adversas que históricamente han enfrentado, los pueblos indígenas continúan luchando en defensa de sus derechos y libertades fundamentales. En el capítulo 5 se analiza cómo, a pesar de ser expuestos de manera continua a la violencia y a múltiples privaciones, en la actualidad hombres y mujeres recurren a variados mecanismos para la resolución de los problemas que los aquejan. Los procesos de organización social y sus diversos mecanismos (como protestas, manifestaciones, consultas comunitarias, acompañamientos jurídicos, etc.) han sido entendidos en este informe como «agencia colectiva», la cual implica la capacidad de asociarse para alcanzar objetivos de transformación de su realidad en pos del bienestar en medio de contextos desiguales.

Aunque los múltiples intentos por desarticular la organización comunitaria han

La necesidad de sobrevivencia –ante acciones represivas– ha repercutido en que las personas desarrollen conductas adaptativas individuales, se instaure el temor hacia el derecho de organización y se potencialice el deterioro de las condiciones psicológicas y sociales.

tenido repercusiones, las organizaciones locales y campesinas han logrado de cierta forma enfrentar a los grandes intereses que rigen el rumbo del país. Lo anterior permite afirmar que, contrario a la percepción que generalmente existe dentro de la población ladina y rural, la población indígena no sólo lucha por causas justas, sino también emplea para ello medios legítimos y pacíficos. Las acciones «violentas» se dan cuando las relaciones intracomunitarias están tensas y actores externos intervienen.

Como ha sido expuesto en los apartados anteriores, la historia del país ha estado marcada por una serie de desencuentros entre los diferentes sectores que conforman la sociedad, los cuales poseen visiones del mundo e intereses opuestos. La interacción ha sido violenta de muchas formas, generándose relacio-

nes basadas en la dominación y la opresión. El resultado ha sido una sociedad fragmentada, en donde una buena parte de sus habitantes han visto limitadas sus capacidades para alcanzar un nivel mínimo de bienestar.

A manera de conclusión, es necesario que en Guatemala se reconstruya el tejido social, lo que lleva a redefinir la manera en que históricamente se ha concebido el Estado. El objetivo deberá ser promover relaciones virtuosas potenciadoras de desarrollo humano, partiendo de la importancia que tiene para la vida social el fortalecimiento de la capacidad de afiliación. Sólo con el replanteamiento de la dimensión relacional será posible sentar las bases para definir objetivos comunes que promuevan el bienestar de todos los guatemaltecos, sin importar su pertenencia étnica, sexo, edad, etc.



SALA DEL PUEBLO
EN EL AÑO 1960 EL PRESIDENTE DEL COMITÉ
DE LA REVOLUCIÓN SOCIAL REVOLUCIÓN DE LA REVOLUCIÓN
COMANDO EN JEFE DON JOSÉ
ESTRELLA DE LA REVOLUCIÓN DE BELLO OESTE
VICTOR MANUEL ARAGON CABALLEROS
JOHN DE DIOS GONZALEZ
FRANCISCO CEBALLOS MILLAN
PARA LA FUNDACION DE LOS HEREDEROS
COMANDANTE DE LA REVOLUCION DE ACCION
EDUARDO WELTZ
REPUBLICA DE GUATEMALA Y CON LA COOPERACION
DE LA ORGANIZACION DE LAS AMERICAS
BRIAN HICKSON
FRANCISCO J. LUNA MORALES DIRECTOR
TODD HANDE SPANGLER
COMANDANTE EN JEFE DON JOSÉ
ESTRELLA DE LA REVOLUCION DE BELLO OESTE
EN EL AÑO 1960 EL PRESIDENTE DEL COMITÉ

COMANDANTE EN JEFE DON JOSÉ ESTRELLA DE LA REVOLUCION DE BELLO OESTE



LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO POSCONFLICTO

CAPÍTULO 4

«Y como sucede siempre, si el Estado funciona mal,
no perjudica precisamente a los poderosos».

—EDELBERTO TORRES-RIVAS

*Comisión de Educación del Congreso de la
República en reunión con diferentes sectores
de sociedad civil.*
Fotografía: Edgar E. Sacayon.

4

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO POSCONFLICTO

Un Estado fuerte y democrático es aquel que no se sirve de la violencia para funcionar.

La calificación de un Estado como fuerte o débil hace referencia a la naturaleza íntima de su constitución, a la manera como realiza el cumplimiento de sus funciones fundantes en relación con la sociedad nacional e internacional. Para darle un tratamiento apropiado, se requiere verlo como un *continuum* que va del Estado democrático fuerte, que es el poder autónomo que realiza satisfactoriamente sus funciones democráticas, tales como mantener el orden de la sociedad, la seguridad, la justicia y el bienestar de todos los ciudadanos que forman la nación, la promoción del desarrollo y la defensa de la soberanía. Y, consecuentemente, Estado débil será aquel poder que tiene un bajo nivel de eficacia, una estructura financiera deficiente y que no articula plenamente las funciones estatales mencionadas.

Es frecuente la confusión entre la «fuerza» y el «tamaño» del aparato estatal. El tamaño hace referencia al volumen de la burocracia, al número de sectores, secciones, jurisdicciones administrativas, a la cuantía de recursos financieros, del gasto público y otros elementos materiales. Y la fuerza se refiere a la capacidad de ordenar, de hacer cumplir las normas que estructuran el funcionamiento de la sociedad y el Estado; de implantar su autoridad en donde y cuando sea necesario.

El Estado puede ser grande pero no fuerte, cuando está influenciado por intereses particulares. Y también es posible la existencia de Estados fuertes no democráticos, por lo que se utiliza el concepto Estado democrático fuerte. Un Estado fuerte y democrático es aquel que no se sirve de la violencia para funcionar.

Es muy importante establecer esta dimensión dependencia/autonomía que caracteriza a una formación estatal, porque en las relaciones de los actores de la sociedad con el Estado aquéllos tratan de manejar a éste y restarle autonomía. Es bueno recordar que el Estado –como una red de relaciones de poder entre personas y grupos– tiende a estar dominado por los actores más poderosos que operan en la sociedad: grandes terratenientes, capital industrial, agrupaciones militares o políticas, asociaciones religiosas y otras. Sin embargo, la capacidad de desarrollar bienes sociales en provecho de los ciudadanos en general es inherente al carácter nacional del Estado. Es decir, moverse en provecho de todos los intereses que forman la sociedad. El Estado debe ser *autónomo* y estar al servicio de todas las clases y grupos sociales y políticos. Esa vocación universal vuelve al Estado, legítimo y democrático. El Estado democrático fuerte es autónomo, el débil es dependien-

Desde su constitución, el Estado de Guatemala ha experimentado una diversa gama de regímenes débiles y autoritarios.

te. El fuerte es democrático porque reparte el poder en condiciones igualitarias, cosa que el Estado débil está imposibilitado de hacer.

Finalmente, es necesario utilizar la diada para distinguir entre Estados «fuertes» y «despóticos», que sirve para establecer la distancia más importante, la que separa a las democracias y a las dictaduras. La noción de despótico se entiende como el poder que no es legítimo, que no recibe libremente la adhesión de la ciudadanía, el reconocimiento como autoridad es resultado de la violencia que ejercen unos contra otros. El poder más fuerte es el consensual y es un Estado débil el que utiliza la fuerza para hacerse obedecer.

Desde su constitución, el Estado de Guatemala ha experimentado una diversa gama de regímenes débiles y autoritarios. En su origen –colonial primero y republicano después– puede calificarse como un Estado despótico, y posteriormente como una larga dictadura, a pesar del breve lapso de la década 1944-54. Como se muestra en distintas partes de este informe, desde 1985 hemos tenido una democracia precaria, con un Estado débil.

4.1. ¿Ha sido fuerte por autoritario el Estado guatemalteco?

En Guatemala, el modelo económico amplía las desigualdades y no se traduce en mejor calidad de vida, un dualismo estructural que ha terminado por reforzar dos sociedades distantes entre sí, desde lo económico y social hasta lo político y cosmogónico. La experiencia democrática contemporánea convive con las desigualdades y la pobreza. La cultura

autoritaria permite formas de participación democráticas, en tanto no alteren el programa de crecimiento impulsado por las élites.

El Estado fue formándose como un edificio dictatorial con los criollos a la cabeza. Fue llamado *Estado Liberal* por su ideología laica y su concepción sobre la nación de ciudadanos, reunió el poder militar y la autoridad civil en la figura personalizada del caudillo y su ejército, subordinó a la población campesina, en su mayoría pertenecientes a los pueblos indígenas, ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría con menos derechos y como fuerza de trabajo gratuita, con base en la gran propiedad terrateniente, en la hacienda. Con estos recursos a su disposición, los criollos, y luego los mestizo-ladinos, mantuvieron un Estado que fue siempre despótico.

La condición democrática necesita siempre que el poder que se ejerce se base en el respeto a los derechos políticos, civiles y sociales. Aun cuando las relaciones sociales intracomunitarias y la organización colectiva, estén señaladas por el temor y la desconfianza de la élite hacia quien se organiza y disiente, en un sistema democrático debe prevalecer el respeto a los derechos, debe prevalecer el sujeto como centro, incluso cuando se enfrenta a la autoridad legítima. El Estado de derecho es la manifestación respetada de los derechos políticos, sociales y económicos en una comunidad. *Estado liberal de derecho* es una calificación en uso, pero no es lo mismo que democracia, pues es posible que exista un estado de derecho entendido como la subordinación de todos los ciudadanos a la ley y que el poder no sea democrático.

El siglo XX empieza con la dictadura cruel de un abogado, Manuel Estrada Ca-

Recuadro 4.1. Las fincas de mozos durante los siglos XIX y XX: elementos para entender un Estado excluyente

La historia de «las fincas de mozos» aún no ha terminado de escribirse. No obstante, éstas fueron concebidas por hacendados y habilitadores como auténticas «reservas de trabajadores». En principio, habían sido adquiridas por los ladinos ubicados en los pueblos indígenas

durante el reparto agrario liberal. Al adquirir estas tierras, los ladinos se convirtieron en arrendantes de las familias indígenas que las habían ocupado sin necesidad de título durante generaciones. Paulatinamente, éstas fueron convertidas en «colonias de mozos» que debían pagar la renta de sus antiguas tierras a los ladinos. Normalmente, este tipo de pago se hacía efectivo en días de trabajo en las fincas cafetaleras de la bocacosta del Pacífico. Con la creciente demanda de trabajadores migratorios después de la primera crisis del café, este arriendo podía ser de cuatro a seis semanas de trabajo al año por una milpa familiar. Estas tierras repentinamente podían ser vendidas, hipotecadas o transferidas directamente a una plantación de las tierras bajas. Básicamente, el hecho de ser propietarios de las tierras podía traducirse en fuerza laboral vendible y móvil¹. De este modo, los plantadores de café en la bocacosta suroccidental que deseaban asegurarse más trabajadores de los que podían acomodar en sus plantaciones, organizaron sus propias fincas de mozos. Usualmente, éstas se establecían a alguna distancia de las plantaciones de café y en las localidades de las tierras altas donde los plantadores reclutaban a los trabajadores estacionales².

Aún no queda claro cuántas fincas de mozos existieron en los últimos años del siglo XIX y primeros del XX –dado que los censos de la tierra rara vez identificaron estas propiedades como fincas de mozos–, pero posiblemente hubo cientos de estas fincas. Cuando se confiscaron las fincas de los alemanes en 1940, se incluían largas listas de fincas de mozos, casas y sitios de habilitación adscritas a las plantaciones de café. Las comunidades Mam, Chuj, K'iche' e Ixil, que fueron transformadas en fincas de mozos, aunque legal y económicamente quedaron adscritas a una plantación de café, cultural, social y políticamente recrearon importantes espacios de autonomía. Precisamente, el no dejar la tierra expropiada era una apuesta a no abandonar sus espacios de reproducción y recreación cultural, era una apuesta a fortalecer la política comunal y desde allí echar a andar las acciones necesarias para recuperar sus tierras.

La serie de propiedades indígenas que les fueron expropiadas por los potentados ladinos que vivían en la región fueron luego adquiridas por las empresas transnacionales del café. Hubo en esos momentos violencia territorial y simbólica, pues indígenas beligerantes que protagonizaron gestiones legales y diferentes formas de protesta en contra de la expropiación de sus tierras y la imposición de mecanismos de trabajo forzoso, finalmente se vieron obligados a bajar a la tierra caliente, caminando a pie por veredas de montaña para cumplir con los 30 días de trabajo en las plantaciones de unos empresarios que nunca conocieron, ni supieron su nombre.

Las fincas de mozos nos muestran igualmente cómo en las regiones marginales de Los Altos Cuchumatanes, los pueblos indígenas enfrentaron serios problemas para que se les reconocieran sus derechos más elementales como ciudadanos, pues al ser expropiados de sus tierras por parte de las élites ladinas que gobernaban sus pueblos y por diferentes inversionistas extranjeros, se les vedó su derecho como propietarios, se les catalogó como “vagos”, se les restringió la libertad de circular y trabajar por su propia cuenta, y se les sometió a mecanismos de explotación similares al de la esclavitud.

Por otro lado, las fincas de mozos nos llevan a pensar en la densidad histórica de la producción de la desigualdad, el racismo y la violencia en Guatemala, sobre todo cuando observamos que los mapas de pobreza extrema y de tierra arrasada impulsada por el Estado durante el conflicto armado coinciden con los mapas de las regiones que se fueron articulando a los circuitos de la agroexportación como pueblos de mozos o espacios de la habilitación desde fines del siglo XIX y primera mitad del XX.

Recuadro basado en González-Izás, M. (2015).

Las comunidades Mam, Chuj, K'iche' e Ixil, que fueron transformadas en fincas de mozos, aunque legal y económicamente quedaron adscritas a una plantación de café, cultural, social y políticamente recrearon importantes espacios de autonomía.

La condición democrática necesita siempre que el poder que se ejerce se base en el respeto a los derechos políticos, civiles y sociales.

brera, al frente de un complejo de fuerzas militar/policiaco. Se reeligió cuatro veces y gobernó 22 años utilizando el miedo como recurso de poder que introyectó en la conciencia de la ciudadanía, siguiendo una tendencia que se asentó durante el siglo XX y que delimitó violentamente las formas de agencia colectiva de la población.

En la década de 1920, Guatemala tuvo experiencias democratizadoras incompletas, elecciones, cambio y la presencia inevitable de los militares como invitados permanentes a ocupar el poder. Hubo una estructura con derechos políticos y civiles limitados, y por primera vez el Estado organizó con éxito un régimen monetario permanente, ordenado por un banco central, con la creación de una moneda nacional –el Quetzal– en paridad con el dólar norteamericano, que ordenó el mercado interno y sus vínculos internacionales. Para las experiencias nacionales, este fue un Estado fuerte en el seno de una matriz económica y cultural muy fracturada.

Llegó el remezón de la gran crisis económica mundial tardíamente, como ocurrió con las economías exportadoras. En el seno de un creciente desorden institucional fue electo presidente (1931) Jorge Ubico, aristócrata criollo, militar de discurso liberal pero radical conservador en la práctica. Por varias razones, se convirtió de inmediato en un régimen de excepción, una dominación violenta que se ejerció sin control, en que las garantías fundamentales se hallaron abolidas. En sus visitas a las provincias, Ubico ejerció funciones judiciales propias de un Juzgado de Paz. No fue este un Estado democrático. Fue un Estado militar concentrando funciones judiciales y legislativas, todos los rasgos de un Estado despótico.

De hecho, Ubico fue el último y probablemente el más autoritario dictador que haya tenido Guatemala. Eso fue así porque se apoyó en los elementos más conservadores de la cultura política de una sociedad oligárquica: en las desigualdades más agudas –apoyadas en contenidos que fomentan el racismo–, en prejuicios religiosos, en las tradiciones familiares, desconfianza en la ciudadanía, una au-

tocracia que explica la prohibición y castigo a cualquier tipo de reunión u organización.

La dictadura de Ubico es el tipo ideal de la última etapa de las dictaduras centroamericanas; marca la concentración de todos los poderes en manos de un caudillo militar, no del ejército ni del partido. La raíz contradictoria de la dictadura ubiquista reside en que es un régimen ilegal pero legítimo, que dicho de otra manera significa que, por su enorme prestigio como figura de orden, trabajo y disciplina, la ciudadanía –las clases medias– le tienen confianza, pero los recursos que utiliza para ejercer el poder son ilegales: elección monopartidaria, poder legislativo disminuido, intolerancia a la oposición, personalismo extremo, etc.

Como se ha dicho, la salida de Ubico se tradujo en un quiebre de la historia política de Guatemala (y en muchos aspectos, de Centroamérica). Su retiro dejó un espacio importante de diez años, un escenario democrático donde aparecieron los nuevos actores de la vida democrática, los partidos políticos, las clases medias, las organizaciones sociales, los militares como ejército. La síntesis democrática permitió la elección de Juan José Arévalo –civil– y del coronel Jacobo Árbenz –militar–, quienes encabezaron un Estado en construcción. Era un Estado fuerte por su alta legitimidad y por los cambios que impulsó.

La «contrarrevolución» de 1954 revirtió esos procesos y modificó las formas del poder estatal. El proyecto de Estado democrático militar (1966/82), se intentó aplicar a partir del fin del gobierno de Peralta Azurdía. El golpe de Estado de las fuerzas armadas y el nombramiento del coronel Peralta Azurdía (1963-66/1982-85) cumplió la doble tarea de convocar a elecciones constituyentes y presidenciales. Las fuerzas armadas convocaron a elecciones en 1966; el partido oficial propuso la candidatura militar que debía ganar la presidencia. La oposición podía ganar el resto de los cargos, los derechos ciudadanos fueron reconocidos a todos y por primera vez a todas. El Estado no era fuerte, lo definía una dictadura militar que practicó elecciones pe-

riódicas, en el seno de la guerra civil. Pasaron cuatro promociones (Méndez Montenegro³, Arana, Laugerud, Lucas) de 1966 a 1982 en un régimen despótico que finalizó en 1982, con un golpe de Estado encabezado por una generación de «oficiales jóvenes» del ejército. Fue nombrado el general Efraín Ríos Montt como Jefe de Estado, llevando a término una estrategia militar contrainsurgente que dio como resultado extendidas violaciones a los derechos humanos, actos de genocidio y delitos de lesa humanidad. Fue derrocado en 1983. Dos años después, en medio del conflicto armado, el gobierno militar encabezado por el general Mejía Victores convocó a una Asamblea Constituyente y a elecciones nacionales, en 1985.

La dictadura militar dejó espacio para un régimen de civiles, partidos políticos y elecciones, para un ejercicio democrático que empezó en 1986 con el gobierno de Vinicio Cerezo y terminó treinta años después, con el régimen de Otto Pérez Molina, en medio de una crisis que evidenció corrupción a gran escala –como se verá en el *apartado especial* páginas adelante– rasgo inequívoco de debilidad del Estado.

El país, por lo tanto, aunque ha variado en sus regímenes de Gobierno, ha mantenido sus rasgos característicos de debilidad, siendo ésta la síntesis de una historia plagada de variadas formas de violencia, resultado de su propia génesis.

4.2. La posibilidad de construir democracia sustantiva en la posguerra

Esta es una introducción al análisis de las últimas décadas de la historia de Guatemala, a partir de la *Gran Tristeza*⁴, como suelen referirse en muchas comunidades indígenas al periodo más violento del Conflicto Armado Interno. Se conoce así al periodo comprendido entre 1960 y 1996, caracterizado por una compleja serie de acontecimientos, con rasgos de guerra civil, resultado de una larga historia de conflictos económicos, territoriales e interétnicos reforzados por el contexto

de la Guerra Fría. La represión física y psicológica, la ruptura de lazos comunitarios y el asesinato de millares de personas, produjeron la más grave de las tragedias ocurridas en este país. No hubo en América Latina una hecatombe parecida, ni por sus causas ni por sus resultados. Aquí se examina la dimensión política de esos resultados y de forma directa el tema del Estado democrático como proyecto y como esperanza que se planteó en su final.

El interés se traduce en el análisis del país a partir de 1985, cuando éste se encuentra saliendo de la dictadura militar y se vislumbra un horizonte mejor, con bienestar para las mayorías. Actualmente, el interés analítico es grande y la ansiedad mayor, pues han transcurrido treinta años desde que la matanza de guatemaltecos disminuyó. La pregunta sigue vigente: «¿cómo proceder para que el potencial de los guatemaltecos deje de ser truncado?» Este no es un balance sino una contribución al mismo, en la óptica del desarrollo humano en cuyo centro está el ciudadano, sujeto de derechos.

4.2.1. Los efectos de la *Gran Tristeza*

En el periodo del llamado Conflicto Armado Interno (CAI, 1960-1996), convergieron en Guatemala diversos factores que potenciaron conflictos ya existentes, y que escapan a cualquier reduccionismo bipolar. Al comienzo de la segunda mitad del siglo XX, Guatemala era el escenario de múltiples y profundas divisiones históricas. Las tensiones internacionales que condujeron a la Guerra Fría se profundizaban, dividiendo al mundo en bandos afines a las grandes potencias. En América Latina, esta división condujo al establecimiento de regímenes militares que cometieron violaciones a los derechos humanos que han sido ampliamente documentadas. Guatemala no fue excepción, pero la magnitud de la tragedia fue mayor.

El «conflicto armado» que hubo en Guatemala tuvo en breves momentos los rasgos de una *guerra civil* y tuvo extensos periodos de represión política, cuando fuerzas estatales operaban contra civiles señalados de pertenecer o apoyar a la insurgencia. Por sus efectos,

La represión física y psicológica, la ruptura de lazos comunitarios y el asesinato de millares de personas, produjeron la más grave de las tragedias ocurridas en este país.

El conflicto armado fue el encuentro de ese oscuro pero explícito malestar de muchos años que comenzó a movilizar a estudiantes, intelectuales, activistas políticos provenientes de clases medias, y algunos militares, con la respuesta violenta del Estado oligárquico.

constituyó una fractura de los vínculos profundos que atan la solidaridad y la confianza en una comunidad. En sus múltiples causales, el «conflicto armado» ha sido la peor de las adversidades sufridas por Guatemala debido a las hondas destrucciones que causó: más de 200 mil muertos, cientos de miles de refugiados, setenta y cinco mil huérfanos, seiscientas aldeas quemadas, miles de mujeres violadas y sometidas a esclavitud, más de un millón de desplazados, miles de secuestrados y desaparecidos, una ola de alcance sin límites de miedo, horror, odio y rencor⁵.

El conflicto fratricida tuvo un origen múltiple, complejo, cuya historia aún está escribiéndose. No hay equívoco posible, pues fue el cúmulo de conflictos históricos que se acumularon durante casi un siglo de despotismo republicano liberal, lo que creó una sociedad despojada, de ciudadanía restringida y fragmentada, en constante lucha con el poder. Era una olla de presión a punto de estallar. En 1944-54 se intentó conducir en otro rumbo a este modelo calamitoso, pero la defenestración del segundo gobierno de la Revolución del 44, aumentó la presión.

El conflicto armado fue entonces el encuentro de ese oscuro pero explícito malestar de muchos años que comenzó a movilizar a estudiantes, intelectuales, activistas políticos provenientes de clases medias, y algunos militares, con la respuesta violenta del Estado oligárquico. Se agregaron las luchas históricas de sectores populares que suman una inmensa mayoría, campesinos, indígenas, obreros, clases medias y medias bajas, convencidos de que sólo la protesta y la desobediencia podían forzar el cambio.

Según los informes de la CEH y del REMHI, el Estado y su brazo ejecutivo de control ubicado en el ejército y la policía, tanto como grupos paramilitares, organizaciones civiles anticomunistas y otros, aplicaron acciones violentas contra la sociedad civil desde 1954, que fueron en aumento hacia 1964, cuando las fuerzas armadas ya ejecutaban una guerra contrainsurgente. Diez años después de la derrota de la Revolución del 44, el descontento popular venía creciendo anima-

do de forma emocional por el ejemplo de la revolución cubana y llevó a grupos estudiantiles a organizarse y adoptar la lucha armada como el camino para una nueva sociedad.

La Guerra Fría dividió al mundo en enemigos y aliados. De este lado del conflicto geopolítico, se calificaba como *comunista* a los presuntos simpatizantes de la URSS, y como demócratas a los partidarios de la política norteamericana. Por extensión, en Guatemala se acusó de *comunistas* a los partidarios de la Revolución del 44 o de cualquier actividad social reformista, independientemente de su apoyo a la guerrilla.

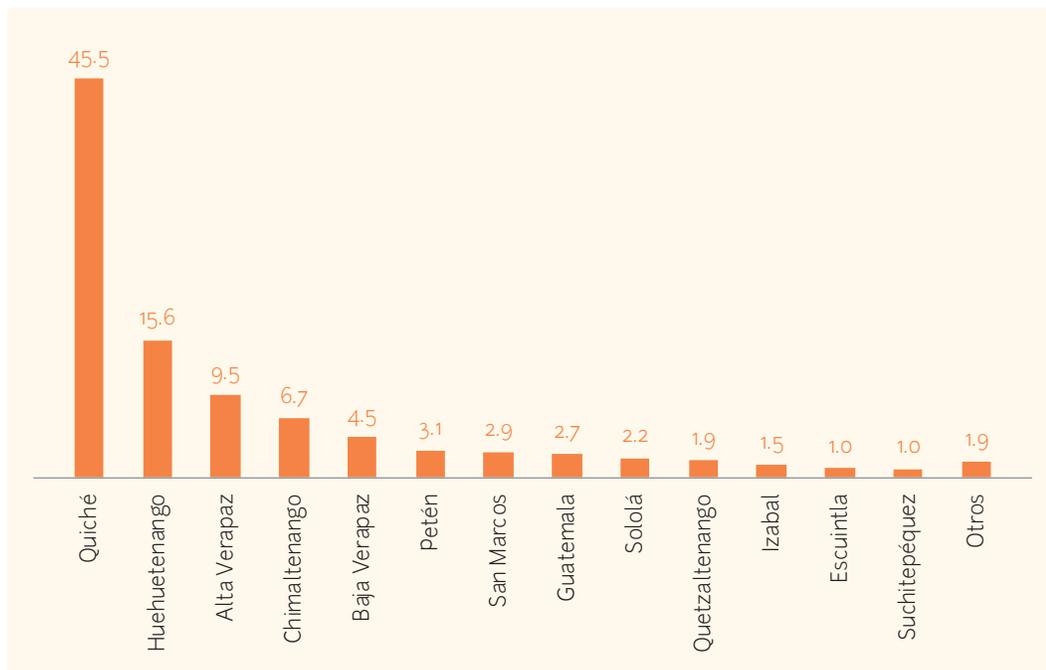
Los movimientos populares, especialmente trabajadores, campesinos, indígenas y estudiantes, llevaban más de diez años de ser reprimidos cuando surgieron las primeras organizaciones guerrilleras en 1962, desarticuladas en 1967. La represión estatal aumentó con la derrota⁶. En resumen, durante la siguiente década sucedió una compleja serie de eventos: el impulso de nuevos cultivos de exportación, la desarticulación de la reforma agraria impulsada por la Revolución del 44, movilizaciones sociales, asesinatos de dirigentes políticos, secuestros, protestas campesinas e indígenas, señalamientos de fraude electoral y un devastador terremoto que agudizó aún más los problemas sociales⁷.

Fue en 1978 cuando comenzó la etapa más trágica del conflicto: «se puso en marcha, desde octubre de 1978, una campaña de terror que descabezó a una gran cantidad de organizaciones sociales»⁸. Hubo desapariciones forzadas y asesinatos de dirigentes campesinos, sindicales y políticos, y desde agosto de 1981, las fuerzas de seguridad del Estado implementaron una estrategia que dejó como saldo más de 550⁹ masacres de poblaciones civiles y miles de refugiados, la gran mayoría en cinco departamentos del noroccidente del país, con mayoría indígena.

La creación de estructuras militarizadas dentro de la población civil (Patrullas de Autodefensa Civil), la destrucción selectiva de poblaciones vecinas, las violaciones sexuales y trabajo doméstico forzado de las mujeres, y la represión de las organizaciones civiles,

Gráfica 4.1.

Guatemala: Porcentaje total de violaciones a derechos humanos y hechos de violencia por departamento (1962-1992)



En Guatemala se acusó de comunistas a los partidarios de la Revolución del 44 o de cualquier actividad social reformista, independientemente de su apoyo a la guerrilla.

Fuente: CEH (1999).

destruyeron tejidos y relaciones sociales tradicionales al interior de las comunidades.

La agudización de las divisiones y desigualdades históricas del país se concretó violentamente durante el conflicto, con un saldo trágico y heridas aún pendientes de sanar. Aunque los actores en disputas económicas y de poder en el país eran múltiples, el conflicto armado los afectó de forma distinta según su vulnerabilidad, definida por el acceso al poder político y económico. Muchas de las causas que detonaron el CAI siguen presentes, agudizadas por las heridas causadas a una sociedad que necesita encontrar caminos para la *conciliación*. La eliminación de barreras para el florecimiento de los pueblos en su diversidad y potencialidad es la piedra angular para la construcción de ese camino.

4.2.2. La Constitución de 1985-86: la legalidad conservadora

En el primer lustro de los años 80 se produjo una coyuntura de diversificación que ató los efectos de la guerra contrainsurgente, una

crisis humanitaria, la ola democratizadora en América Latina y una profunda crisis económica global. Por los cambios políticos que ocurrieron se puede calificar ese tiempo como el de una *transición autoritaria* hacia la democracia, para precisar la originalidad del proceso político por el que las fuerzas armadas cedieron el poder a los partidos civiles mediante elecciones con los rasgos mínimos que definen la democracia electoral. La ofensiva contrainsurgente mencionada en el acápite anterior, fue el prelude del proceso de democratización. El gobierno de los civiles fue una decisión impulsada desde el exterior que tuvo como contrapartida el deber de los militares de derrotar la insurgencia izquierdista y establecer el orden y la estabilidad indispensable para el progreso nacional¹⁰.

Los golpes de Estado de 1982 y 1983 fueron oportunidades para declaraciones públicas de que el poder volvería a manos de los partidos políticos. En su versión literal, la cuestión parecía una trampa de los actores, un movimiento contradictorio de cómo se

La paz no pudo negociarse con gobiernos militares y terminar la guerra fue más fácil con gobiernos democráticos.

transformó la lógica de la guerra contrain-surgente en la lógica de la democracia electoral. Hay varios hechos concurrentes que explican esta aparente contradicción, el más importante de los cuales fue el conjunto de gestiones de la política exterior norteamericana en Centroamérica. El gobierno estadounidense estaba dispuesto a levantar el embargo de armas impuesto a Guatemala desde 1977, pero al precio de que se rebajaran los estándares del terror y se respetaran los derechos humanos. Así, en enero de 1984 se emitió la ley específica para la elección de la Asamblea Constituyente a realizarse el 1 de julio de ese año.

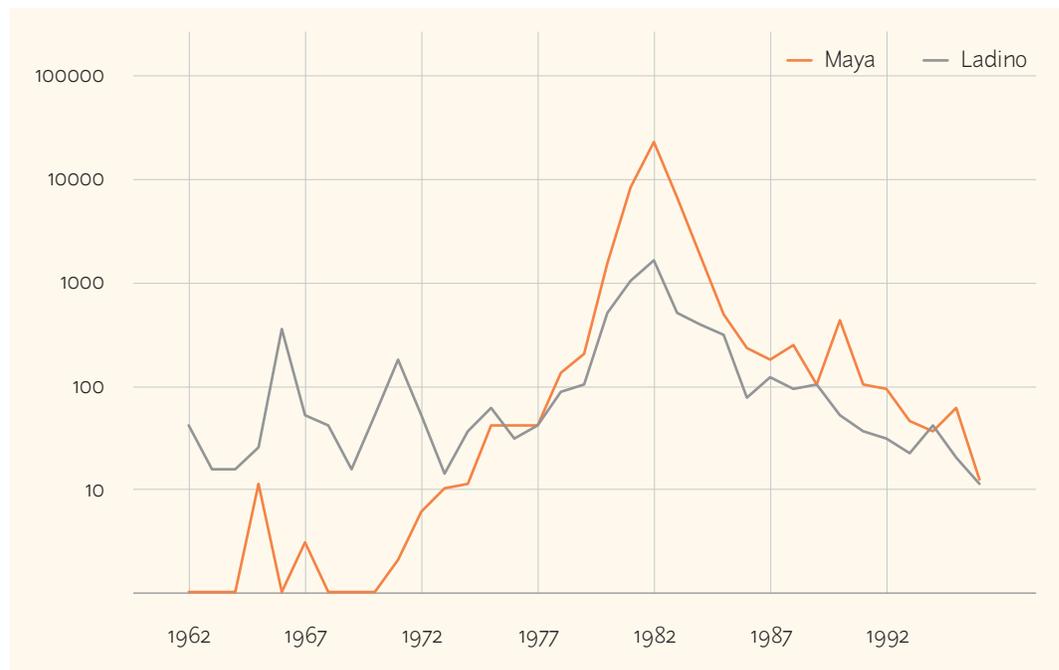
Ha sido motivo de debate el por qué la paz no antecedió a la democracia en Guatemala, como en efecto sucedió en otras experiencias. La paz no pudo negociarse con gobiernos militares y terminar la guerra fue más fácil con gobiernos democráticos. En el nuevo ambiente internacional, valían más los medios políticos que los militares para derrotar a los alzados, pero los medios militares no

se abandonaron nunca frente a la debilidad relativa de los políticos.

Las elecciones constitucionales y la promulgación de la Constitución en 1985 constituyeron la primera prueba de la salud de la administración electoral. Fueron elecciones abiertas, sin el temor al fraude, pero con un pluralismo limitado. Los grupos civiles de izquierda no pudieron participar, ante el temor de la represión estatal. Y los grupos alzados no se organizaron como fuerza pública legal. La represión continuaba golpeando con fuerza¹¹. El Tribunal Supremo Electoral encabezó este ejercicio colectivo de democracia, que se tradujo en una tarea histórica bien satisfecha. La Constitución promulgada era el corpus legal que parecía cerrar el sangriento conflicto interno, pero no fue así. Debieron transcurrir diez años para que fuese reduciendo pausadamente la represión militar, y para que bajara el número de muertos y desaparecidos.

La Constitución planteó la paradoja: legalidad para la democracia, pero no para la paz. La decisión de vivir la última etapa de

Gráfica 4.2. Guatemala: Total de violaciones de derechos humanos y hechos de violencia, según pertenencia étnica de las víctimas (1962-1996)



Fuente: CEH (1999).

la guerra en el interior de un régimen democrático creó una democracia debilitada por el lado de los derechos humanos y aumentó la ficción de un conflicto armado que ya había menguado. Una contradicción que empezó con la legalización de la vida social alterada por el conflicto y el voto libre en medio de la ofensiva militar. En las condiciones de un conflicto tan letal, la vida política difícilmente se acomoda a las prescripciones de la normativa constitucional.

La Constitución surgió como una esperanza y se convirtió en el instrumento de legalidad superior: se inspira en la soberanía popular, en la primacía de la persona humana frente al Estado y en un régimen basado en la legitimidad. De hecho, después de 1986, quedaron planteadas en Guatemala las condiciones de la transición a la paz, la democracia y el desarrollo. La Constitución resultó un pacto jurídico aceptable dadas las condiciones extraordinarias en que se produjo: un clima de violencia y guerra, desarticulación de las organizaciones civiles y políticas, aguda crisis por el estancamiento económico y desconcierto intelectual.

Se eligieron 88 diputados constituyentes (23 por lista nacional y el resto por lista distrital), se inscribieron 17 partidos políticos y 1,174 candidatos. La Asamblea se estructuró en tres Comisiones con mandatos precisos: elaborar la Constitución, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y la Ley de Amparo y Constitucionalidad. Hubo mecanismos de exclusión y concentración de poder en las tres fuerzas principales: el Movimiento Liberación Nacional, la Unión de Centro Nacional y la Democracia Cristiana, que se alternaban en la Presidencia de la Asamblea. Señalar la orientación de las fuerzas sociales activas de aquel momento es importante porque revela la permanencia de antiguos líderes relacionados con el CAI.

La Constitución es un cuerpo de ley moderno en su dimensión técnica y conservador en su parte orgánica. Tiene 281 artículos (y 22 disposiciones), lo que constituye un exceso de particularidades en los límites de lo usual y, según afirma García Laguardia¹², con

ausencia de sistematización. Repite lo necesario como definición: un Estado libre, independiente y soberano y un gobierno republicano, democrático y representativo. Lo nuevo es que el texto está atravesado por el espíritu de la filosofía de los derechos humanos¹³. Se reconoce por vez primera la diversidad étnica, en el Artículo 66 se dice que «Guatemala está formada también por diversos grupos étnicos especialmente los de ascendencia maya y que el Estado reconoce, promueve y respeta sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social». Posteriormente, los Acuerdos de Paz reforzarían estos enunciados.

La Asamblea Nacional Constituyente emitió también la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que garantizó la libre formación y funcionamiento de organizaciones políticas, señalándoles funciones básicas para la vida pública. Y se establecieron, además, tres instituciones fundamentales: el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la institución del Procurador de Derechos Humanos (PDH) y la Corte de Constitucionalidad (CC). La CC es un tribunal autónomo que debe velar por la prevalencia de la Constitución Política de la República y el Estado de Derecho en el país. El Tribunal Supremo Electoral como un ente colegiado, permanente, de carácter autónomo en su organización, presupuesto y en sus decisiones. Como tribunal específico, controla todo lo relativo a la administración de los hechos electorales.

El TSE existió otrora como dependencia del Ministerio de Gobernación y/o del poder Ejecutivo, lo cual siempre se tradujo en diversas formas de engañosos resultados. Con la modalidad de este Tribunal, se esperaba una total independencia de los partidos políticos y una absoluta imposibilidad para el fraude electoral, específicamente en el acto del escrutinio. Hay garantías constitucionales para el sufragio y libre organización y participación, así como libertad de opinión y emisión del pensamiento. La ley electoral de naturaleza constituyente otorga al voto un carácter universal¹⁴, libre, directo, igualitario y secreto.

La Constitución planteó la paradoja: legalidad para la democracia, pero no para la paz.

Entre 1985 y 2015 hay treinta años de vida política en Guatemala, el periodo de democracia más prolongado que se haya vivido en el país.

La Constitución estableció además la Comisión y el Procurador de Derechos Humanos cuyo propósito es la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza. De hecho, sus atribuciones son más amplias, especialmente las referidas al ciudadano. La figura y las funciones del *Ombudsman* y las del Tribunal Constitucional son instituciones que fortalecen el ejercicio democrático por parte de los ciudadanos, fortalecen el clima participativo y la confianza en la vida pública en tanto la democracia es su mayor expresión.

La nueva democracia guatemalteca se fue estructurando así. Una elección con baja participación, pero libre, competitiva y justa en un escenario militarizado, con votantes con recuerdos recientes de la represión. Se argumenta que la Constitución de 1985 es el corpus programático de las fuerzas político-sociales, de sus intereses e ideologías que salieron victoriosas del conflicto armado interno. Sin embargo, la élite posconflicto no elaboró un programa de la nueva sociedad. Después de tres décadas de enfrentamiento entre actores ideológicos distintos, el proyecto de sociedad que aconsejase las soluciones sobre la tierra, la diversidad étnica, la pobreza, el rol del ejército, las desigualdades, el Estado y otros aspectos, debió esperar 10 años.

4.2.3. Los Acuerdos de Paz y la utilidad de los desacuerdos

El 25 de julio de 1991 se suscribió el Acuerdo Marco sobre Democratización para la búsqueda de la Paz por medios Políticos, entre delegados del gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En el mismo se conviene desarrollar un proceso de negociaciones cuyo objetivo final es la «búsqueda de la Paz por medios políticos, el perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa, y acordar las bases (para consolidar) el desarrollo y progreso del país para asegurar así la convivencia democrática y la consecución del bien común».

Este acuerdo es el primero de una serie de siete acuerdos «sustantivos» y cinco

«operativos», en donde se reconoce que una democracia funcional y sustantiva requiere:

- a. La preeminencia de la Sociedad Civil.
- b. El desarrollo de la vida institucional democrática.
- c. El funcionamiento efectivo de un estado de derecho.
- d. Eliminar para siempre la represión política, el fraude e imposición electoral, las asonadas y presiones militares y las acciones desestabilizadoras antidemocráticas.
- e. El respeto irrestricto de los derechos humanos.
- f. La subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil.
- g. El reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas.
- h. El acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y recursos de la naturaleza que debe basarse en principios de justicia social.
- i. El efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno.

Estos principios iniciales sirvieron de marco para un proceso de poco más de cinco años hasta la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en diciembre de 1996.

Entre 1985 y 2015 hay treinta años de vida política en Guatemala, el periodo de democracia más prolongado que se haya vivido en el país. Suele dividirse en dos trozos separados por el hecho político y simbólico de 1996. El Acuerdo le pone fin a un conflicto fratricida, pero no es un pacto de paz *sensu stricto* pues ya no había guerra. Los acuerdos fueron textos de tenor académico, arduamente discutidos en un proceso de ascenso hacia la madurez intelectual, programas pensados para una sociedad mejor, desarrollada y democrática. Como ahora ha sido bien comprendido, los Acuerdos de Paz más que poner fin a la guerra proponían buscar la construcción de condiciones para que ella no vuelva a ocurrir.

En la historia del país fue este un acto memorable en la cultura política, pero ni el

acto celebrado en el Palacio Nacional el 29 de diciembre de 1996, ni la aprobación de los diversos Acuerdos a lo largo de cinco años lograron dar sustento a una conciencia colectiva, a una sociedad que se dotaba de un programa de reconstrucción nacional¹⁵. Los Acuerdos de Paz pudieron valorarse como el punto de partida de un proyecto de salvación nacional. Sólo inicialmente fueron considerados así. Hubo sectores conservadores que se niegan a reconocer la legalidad de los Acuerdos argumentando que la guerrilla «sólo era una banda de delincuentes y la parte del gobierno carecía de autorización legislativa para firmarlos». Casi 10 años después, en septiembre de 2005, se decretó la Ley Marco, que le dio reconocimiento jurídico a los Acuerdos como «compromisos de Estado» y que crea la institucionalidad para monitorear y promover el cumplimiento de los Acuerdos¹⁶.

Después de la firma de la Paz, la agenda ambiciosa que representaban los acuerdos perdió fuerza, dejándose pasar la oportunidad de llamar a la conciliación nacional en el clima sin guerra a las principales fuerzas políticas, a las organizaciones empresariales y a la sociedad civil. Se perdió una soberana oportunidad en que el clima de la firma podía ser un momento de unidad. Se envió del Ejecutivo al Congreso el proyecto de reformas constitucionales, cuyo plan se enredó en el Congreso y se convirtió en una compleja propuesta dos años después de la fecha prevista. Convocado el referéndum, una débil campaña electoral movilizó en su favor una minoría conservadora (7% de mayores de edad votó por el «NO») y se perdió la oportunidad.

En 2016, los Acuerdos de Paz cumplen veinte años experimentando la paradoja de que a medida que pasa el tiempo incrementan su vigencia, porque abordan problemas estructurales que persisten. Tres de los acuerdos sustantivos permitieron sentar la base para la atención de la población desarraigada, la incorporación a la vida civil de los ex combatientes y la recuperación de la memoria histórica. Esto último es de especial importancia para la dignificación de las

víctimas y para la prevención de la repetición de las atrocidades cometidas. El contenido de los otros cuatro «acuerdos sustantivos» persiste por sus valiosas propuestas, referidas al abordaje de problemas estructurales aún presentes (véase cuadro 4.1).

¿A quién correspondía divulgar, promover y aplicar la materia sustantiva de los Acuerdos? Sin duda, a las partes cuyo compromiso se asentó con las firmas. El gobierno ha sido ambivalente y responde parcialmente a intereses contrarios a los acuerdos, y la URNG careció de fuerza política. La utilidad de los acuerdos ha pertenecido al uso de las organizaciones sindicales y campesinas, de mujeres y derechos humanos, de los Pueblos Indígenas, políticas, estudiantiles y todo el inmenso terreno de la sociedad civil. Los acuerdos contienen elementos fundamentales para sus agendas reivindicativas.

La paradoja que se menciona líneas arriba se explica porque sucedió que las élites resultantes del conflicto fueron las más conservadoras de la sociedad. Y, a contrapelo de lo ocurrido, los acuerdos tienen un sentido renovador, progresista y, en última instancia, este valor ideológico explica el rechazo que ha producido en buena parte de aquellos actores. ¿Los Acuerdos pertenecen a los que carecen de voz? El mayor impulso dado a los Acuerdos de Paz para prepararlos como un esfuerzo colectivo y luego divulgarlos y utilizarlos, ha venido de las organizaciones de la comunidad internacional.

En estos 30 años de vida democrática ha habido esfuerzos por parte de diversas fuerzas sociales para la reconstrucción estatal, que tuvo su transición con el impulso económico y la experiencia de ocho elecciones nacionales¹⁷.

4.3. La debilidad del Estado posconflicto, marco de conflictos sociales

La construcción del Estado posconflicto fue abordada *in extenso* en el informe *Guatemala: ¿Un Estado para el Desarrollo Humano?* (INDH, 2009/2010). Sin embargo, se ha

Los Acuerdos de Paz pudieron valorarse como el punto de partida de un proyecto de salvación nacional.

Debido a que el Estado no es neutral, su debilidad o fortaleza es fundamental para comprender sus diversas formas de intervenir en los conflictos.

considerado necesario describirlo en breve debido a que su comprensión es útil para entender el contenido normativo de este informe. El marco analítico que se ha utilizado durante los anteriores informes ha sido el que describe al Estado democrático en función de su debilidad/fortaleza, como se dijo al inicio de este capítulo.

Los diferentes ámbitos en los que se ha propuesto determinar la debilidad o fortaleza del Estado en Guatemala evidencian una debilidad general, aunque no homogénea. Como se dijo ya, esta debilidad no es evidencia del último periodo, sino es una debilidad histórica desde la existencia misma de la República de Guatemala.

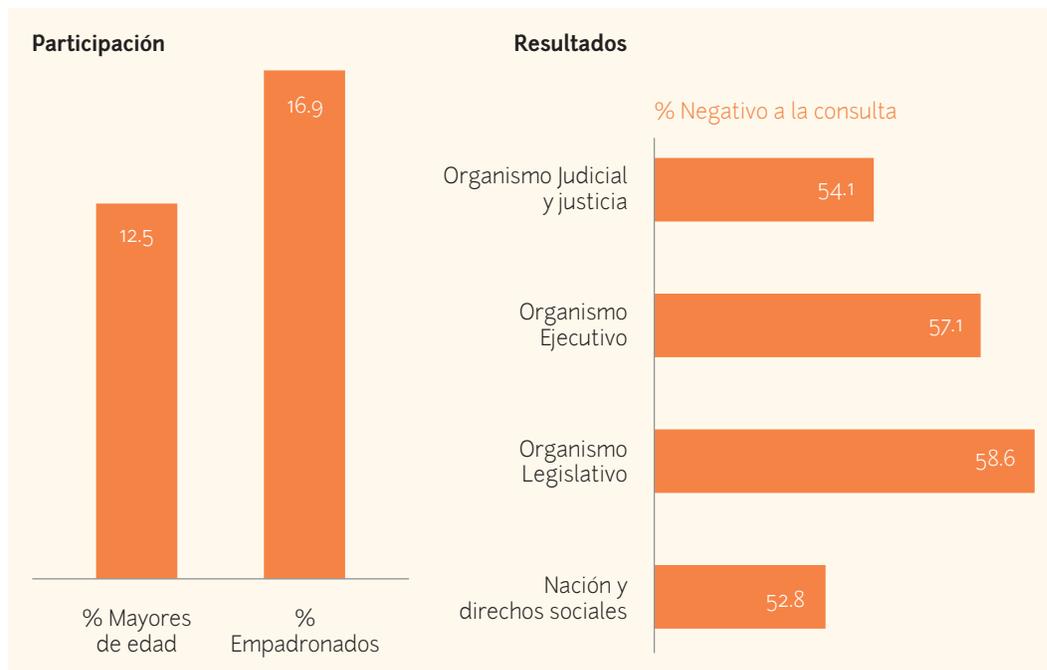
Cada uno de los ámbitos que se definen a continuación deben entenderse como interrelacionados e interdependientes. Por ello, al debilitarse sistemáticamente, estos pueden generar déficits irreversibles de fortaleza estatal. Cambios simultáneos pueden eventualmente revertir estos procesos –lo que se esperaba luego del periodo posconflicto con la firma

de los Acuerdos de Paz, pero sucedió sólo parcialmente. En paralelo a la construcción de un ideario democrático establecido tanto en la Constitución como en los Acuerdos, el Estado no se vio fortalecido, y las relaciones económicas se tensaron generando más desigualdad. Estos elementos han servido de marco en espacios de conflictividad social.

Debido a que el Estado no es neutral –como se plantea en el capítulo 5– su debilidad o fortaleza es fundamental para comprender sus diversas formas de intervenir en los conflictos, y por lo tanto su capacidad de solucionarlos.

Un Estado con capacidad de intervenir en los conflictos debe ser legítimo y capaz, lo que significa que las autoridades han sido electas democráticamente entre un sistema político que ofrezca opciones representativas. Generalmente se habla de la figura del Presidente de la República, sin embargo, hoy, de cara a los conflictos en el territorio, éste ámbito hace referencia también a autoridades locales, regionales y a los diputados, asimismo al

Gráfica 4.3. Guatemala: Consulta popular, 16 de mayo de 1999



Fuente: CEH (1999).

Cuadro 4.1.

Guatemala: Acuerdos sustantivos y selección temas pendientes en la agenda nacional

Acuerdo	Avances importantes	Temas pendientes y limitaciones
Acuerdo Global sobre Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la CICIG • INACIF funcionando plenamente • Creación de la SENABED • Fortalecimiento del MP • Creación de la Defensoría de los DDHH en la PDH • Importantes avances en el sistema de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de búsqueda de víctimas de desaparición forzada • Debilidad en el control de armas y municiones • Ataques contra defensores de derechos humanos • En más del 80% de municipios, principalmente rurales, no existen juzgados ni medios alternos para la resolución de conflictos • PNR funcionando, pero con muchas dificultades financieras
Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas ¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Penalización del delito de discriminación • Creación de la DEMI • DIGEBI • Política pública para la convivencia y eliminación del racismo y la discriminación • Ley de Idiomas Nacionales • Día de los Pueblos Indígenas (9 de agosto) • Recuperación de tierras comunales de Chuarrancho 	<ul style="list-style-type: none"> • La no aprobación de las Reformas Constitucionales debilitó la implementación de este Acuerdo • Pendiente el reconocimiento y sensibilización de la multiculturalidad del Estado y del Derecho Indígena • Insuficientes intérpretes en el sistema de justicia • Rechazo a las radios comunitarias, que funcionan sin respaldo legal, sin ofrecer alternativas para sus necesidades. • Sin avances en la creación de Universidad Maya • Sin resolver integralmente los conflictos agrarios.
Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria ¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de Desarrollo • SEPREM • BANRURAL • Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral • Creación del RIC • Creación de la SAA • Inicio de depuración y fortalecimiento de la SAT 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad en los Consejos locales • Sin alcanzar meta presupuestaria para educación, ciencia y cultura del 5% del PIB (actualmente 3%) • Pendiente aprobación Ley de Desarrollo Rural • Ausencia de mecanismos para la resolución de conflictos tras la medición catastral • Pendientes Ley de Eficiencia Energética y Ley de Aguas • Carga tributaria lejos de la meta (12% conforme cuentas nacionales anteriores) y descendiendo: gasto social insuficiente para respaldar los Acuerdos
Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobada la ley de Armas y Municiones, creación de DIGECAM • Aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública • Archivos militares, archivos de la Paz y Archivo Histórico de la Policía Nacional • Creación de la SAAS y de la SIE 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendiente la formulación de la Política Criminal del Estado • Anacronismo de la Ley de la PNC • Pendientes las leyes Constitutiva del Ejército, Marco de Inteligencia y de profesionalización de la PNC • Regulación de empresas de seguridad privada (pendiente reglamento) • Ley constitutiva del Ejército vinculada a la Consulta 1999 • Profundas inequidades de género en el acceso a cargos de elección

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con informes de SEPAZ y CNAP (2014).

La democracia en espacios multiculturales respeta y valora la participación de acuerdo a diferentes visiones sobre el bienestar y el desarrollo.

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La legitimidad en Estados multiculturales implica además el reto de la articulación con líderes y agrupaciones indígenas, que han sido excluidos de la formalidad del poder.

El Estado que soluciona los conflictos debe ser eficaz por la capacidad de funcionarios y empleados públicos. Para poder llevar a cabo sus funciones con suficiencia y articulación, el Estado debe ser solvente en materia financiera. Un Estado sin recursos –un Estado desfinanciado– no tiene capacidad de ejecución y se endeuda de manera exagerada. Como se verá más adelante, muchas de las instituciones públicas no cuentan ni siquiera con personal necesario para la atención y resolución de conflictos. Un Estado desfinanciado es un Estado ausente (véase sección 4.4). El mapa de la figura 4.1 muestra la debilidad institucional expresada en el índice de densidad del Estado (2010) y los municipios en donde sólo en el año 2015 COPREDEH monitoreó conflictos.

Un Estado puede ser fuerte en los aspectos anteriores sólo si es honrado y transparente. Si bien es cierto que el Estado debe tener la capacidad de recaudación independiente de su capacidad de transparencia, su legitimidad y gestión se verán desgastadas si éste no emplea sus recursos de una manera auditada y clara. Un Estado honrado además está al margen de intereses espurios, no es sobornable. Este ámbito está íntimamente ligado con todos los anteriores, pero particularmente con el siguiente.

Un Estado fortalecido es autónomo, es decir que no responde a intereses privados de los grupos dominantes. Éste debe estar a la orden de los intereses generales, del *bien común* como lo establece la misma Consti-

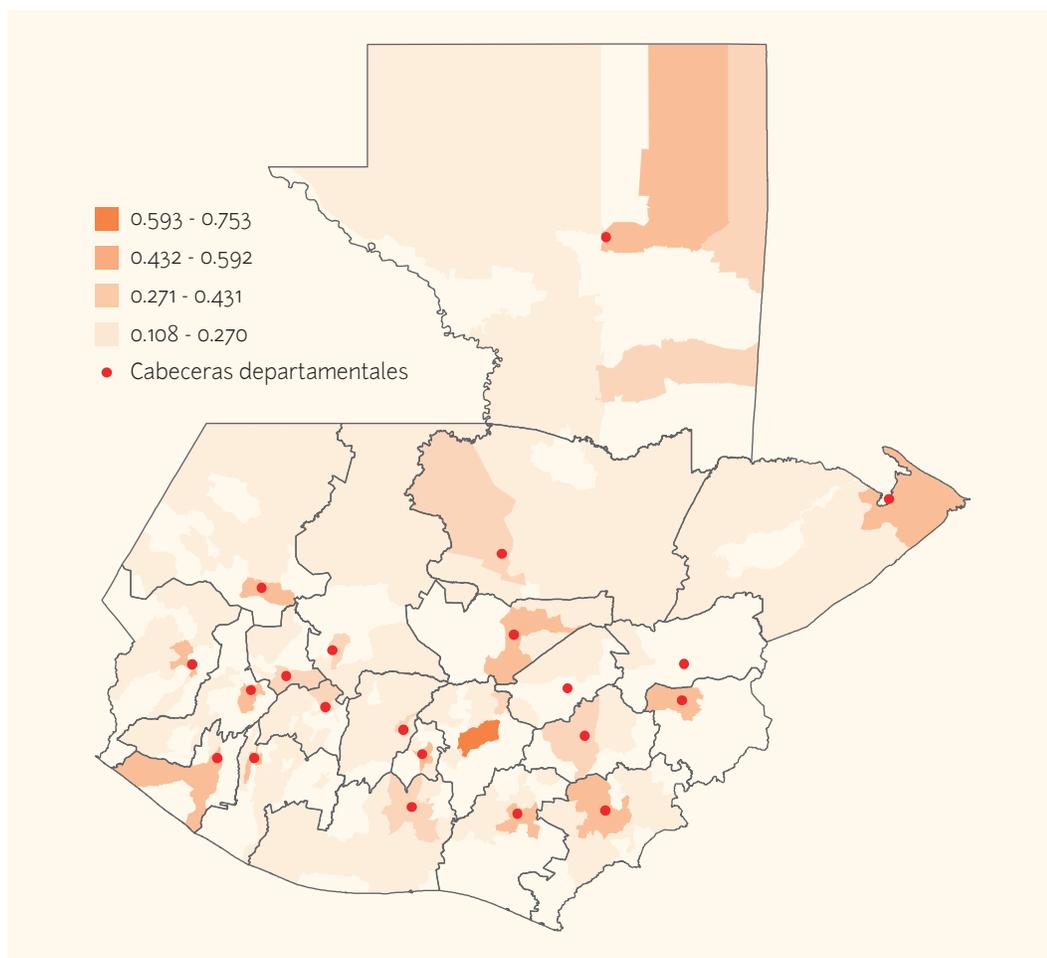
tución Política de la República. En el caso de la temática que nos atañe, esto tiene que ver por ejemplo con no dejarse doblegar por los intereses de élites económicas, ni siquiera a nivel local. El caso del desvío de ríos, la contaminación del agua, la instalación de empresas en espacios ecológicamente vulnerables, o la disminución del afluente de los ríos son sólo ejemplos de estos extremos. Un Estado fuerte, es capaz de regular, de sancionar y de corregir el rumbo de políticas que están en detrimento del bien común.

Por último, el Estado democrático debe ser participativo. La democracia se construye con ciudadanos. La democracia en espacios multiculturales respeta y valora la participación de acuerdo a diferentes visiones sobre el bienestar y desarrollo. La democracia permite la expresión de descontento, de oposición. Pero no sólo eso, abre espacios de participación y diálogo público donde se pueden construir visiones colectivas.

La evaluación de estos ámbitos en el posconflicto nos da como resultado un Estado debilitado, al servicio de intereses privados y particulares, poco transparentes y más bien corruptos, con pocos canales de participación. A treinta años de democracia y veinte años de Acuerdos de Paz, el Estado presenta una debilidad distinta por haber demostrado su incapacidad para reinventarse, teniendo la ruta a mano.

¿Qué salió de la guerra? Las manifestaciones históricas sobre la tierra y las nuevas sobre los bienes naturales dan cuenta de que nuestro Estado se afianzó en un proyecto persistente en su debilidad y atraso. Ello es probablemente lo que produjo que en 2015 la ciudad se uniera al campo en una nueva forma de protesta.

Figura 4.1.
Guatemala: Índice de densidad del Estado (2010) y municipios con presencia de conflictos según el Sistema de Alerta Temprana (SAT) de COPREDEH (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con datos de PNUD (2010) y COPREDEH (2016).

Apartado especial:

EL ESTADO DEMOCRÁTICO EN 2015

Podemos decir que finalizó el Estado posconflicto, planteando horizontes de esperanza en el periodo que empieza con la primera movilización popular a finales de abril.

Dada la importancia de los acontecimientos de 2015, se presenta esta propuesta de interpretación como un apartado especial en este informe, que si bien sale del periodo de análisis propuesto, podría estar dando inicio a una nueva etapa política, con nuevos escenarios en la expansión de agencia colectiva y articulación de luchas ciudadanas por la democracia²⁰.

1. Introducción a los temas de la crisis

En el año 2015 hubo serias dificultades en el contexto político de la sociedad guatemalteca, que vive una situación que se ha calificado como una honda crisis de gobernabilidad. De hecho, el 2015 se ha dividido en dos escenarios analíticos opuestos, cuyas diferencias son importantes por el origen de sus causalidades. El primer trimestre del año es el momento final de ese largo periodo histórico que empezó en 1986 y que se reconoce por la paulatina decadencia del Estado democrático. El Estado posconflicto pasó por fases distintas en varios regímenes, no pudiendo crear un poder democrático. Por el contrario, con el séptimo gobierno electo se produce un fracaso en ese intento.

En abril se produjo un punto de inflexión en la historia del país: podemos decir que finalizó el Estado posconflicto, planteando horizontes de esperanza en el periodo que empieza con la primera movilización popular a finales de abril. En su forma más simple, la hipótesis propone que los veinte años transcurridos desde que se firmó el último de los Acuerdos de Paz (1996) se reconocen como gobiernos marcados por la decadencia del Estado democrático, con rasgos de su ocaso en el periodo 2007-2015.

Se trata de un parteaguas persuasivo que pretende terminar una época y empezar

otra. El fin de la democracia que inicia en 1986 está marcado por un Estado débil por insuficiente. Un nuevo periodo empezaría en 2016. Habrá que esperar y saber si entre las cosas nuevas que se van presentando, hay factores suficientes para empezar a crear otra modalidad de Estado. En el segundo semestre de 2015, tiempo que interesa analizar en esta sección, han ocurrido tres fenómenos que tienen que ver con la democracia y con el Estado democrático, en crisis. Esos tres hechos constituyen núcleos contradictorios cuya resolución, según la fuerza de los actores en conflicto, fortalecerá o debilitará esa nueva democracia:

- a. El primer acontecimiento se concentra en los datos que concurren en la descomposición de la cúpula dirigente del *séptimo gobierno* (2012-15), convertido en una expresión de régimen personalista, clientelar y excluyente. La paulatina disgregación de este régimen es una muestra de cómo la desaparición de las prácticas democráticas debilitan al Estado y a la cohesión de la sociedad.
- b. El surgimiento de nuevas luchas y movimientos sociales con determinada fuerza política²¹, con nuevos actores ciudadanos que se sumaron a la protesta en contra de la corrupción, abogando por un Estado limpio y eficaz, apoyando a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG– y a la aplicación independiente de la justicia.
- c. La realización de los procesos electorales previstos en el calendario político, pero en un escenario distinto, imprevisible y que por sus novedades y fuerza crítica quebraron el sistema político tradicional y plantearon es-

peranzas en torno a nuevas luchas democráticas.

En cada uno de estos fenómenos y en el conjunto, la influencia decisiva de actores internacionales estuvo presente, en múltiples formas. La correlación de influencias determinó el ritmo de la descomposición del régimen, atenuando sus efectos para limitarlos sólo a la renuncia de la vicepresidenta y defendiendo por momentos visibles la permanencia del presidente en el poder para que no renunciara sino hasta el final del ciclo, como en efecto sucedió días antes de las elecciones. Así, no pudo hablarse de un *golpe de Estado*: la renuncia del séptimo presidente fue un dato previsto, suave, unánime.

Ante la perspectiva de una ruptura constitucional, los movimientos sociales –inicialmente– no fueron del agrado de algunos actores internacionales y de las élites locales. Existía el temor de ciclos ascendentes o de su articulación con disputas más añejas y estructurales. Les tranquilizó comprobar que era una movilización que se enfocaba en la corrupción, una protesta con «buenos modales» en el ámbito de la moral pública. Mayor estabilidad no era posible en el escenario desordenado de la crisis.

El proceso de democratización había retrocedido, se desacreditó con el uso de las prácticas clientelares y mercantiles que están en la base de la selección y elección de los candidatos a diputados y autoridades municipales, que practican el transfuguismo y la cooptación. Así es como se cubren ciertos gastos electorales mediante la abundante presencia de recursos del narcotráfico que les llega a los partidos políticos de las redes mercantiles que realizan el lavado de dinero²².

El sistema legislativo había disminuido su eficacia como resultado del estancamiento del sistema político, con partidos inorgánicos y sin cuerpo político ni programático. A pesar de múltiples esfuerzos en el fortalecimiento del poder judicial, éste todavía funcionaba acechado por el peso de la impunidad. Ello se tradujo en un malestar público en aumento, sobre todo entre las capas medias de la población, en un desasosiego que

desde 2006 volvió intolerable la situación y en 2015 terminó por estallar.

Intereses particulares han mantenido el control del sistema electoral, con partidos sin ideología política definida que compiten entre sí. Los intereses de ciertas élites siguen siendo en extremo influyentes y dominantes. Los partidos con idearios de izquierda están fraccionados y no alcanzan a tener un buen acopio electoral. Los derechos humanos son respetados parcialmente. Funcionan grupos secretos de inteligencia, que reprimen a instituciones y a activistas de derechos humanos acusándolos de comunistas, terroristas o subversivos opuestos al *desarrollo*²³. Han sido asesinados dirigentes de movimientos sociales, especialmente activistas indígenas, sindicalistas y militantes campesinos. Han sido allanadas oficinas de ONG para apoderarse de sus archivos electrónicos. De hecho, la legislación laboral no se respeta y las acciones en pro de los derechos sociales son criminalizadas, prácticas que recuerdan el pasado contrainsurgente.

2. Los movimientos sociales

2.1. Sociología de los gritos en la calle

Conflicto alude a contradicción, oposición o lucha de principios o intereses. La relación entre conflicto y poder es muy antigua y la sociedad puede ser reconocida por la manera como se procesan los intereses dominantes. Los movimientos sociales que aparecen en abril de 2015 son formas de oposición frente al gobierno por hechos de corrupción, son contradicciones entre intereses de actores políticos. La crisis de 2015 no enfrentó intereses estructurales, no puso a prueba el carácter de la dominación política ni la naturaleza del Estado capitalista. Sin embargo, puso a prueba la democracia como escenario donde emanaron conflictos políticos frente al Estado.

Estos años de la segunda década del siglo XXI se reconocen como una época de intensas movilizaciones de masas, entendidas como una herramienta de luchas políticas más próximas al reformismo que a la

Ante la perspectiva de una ruptura constitucional, los movimientos sociales –inicialmente– no fueron del agrado de algunos actores internacionales y de las élites locales.

Los movimientos sociales que aparecen en abril de 2015 son formas de oposición frente al gobierno por hechos de corrupción.

revolución. En Sudamérica han sido los movimientos populares, junto con las elecciones, las respuestas a las tareas de la reconstrucción de la democracia estatal.

Las olas de protesta se desarrollan en tres tipos de situaciones que la sociedad puede estar viviendo: en el momento de la *liberalización* o sea de transición o de la *apertura democrática*; en el momento de la *intimidación*, o sea de represión (cuando se cierra el periodo democrático) y en el de protestas motivadas por la *globalización*.

En la historia reciente de Guatemala, los movimientos sociales se movieron entre la tolerancia liberal y el autoritarismo (es decir, la reforma o la represión). A partir de 1985 fueron importantes las manifestaciones campesinas, las popular-urbanas y rurales, las estudiantiles y otras. Han tenido diversos grados de represión estatal, especialmente las que cuentan con la participación indígena. Después de la firma de los Acuerdos de Paz, hubo cambios en los movimientos sociales, que fueron transformándose por la precarización de comunidades y el impacto de po-

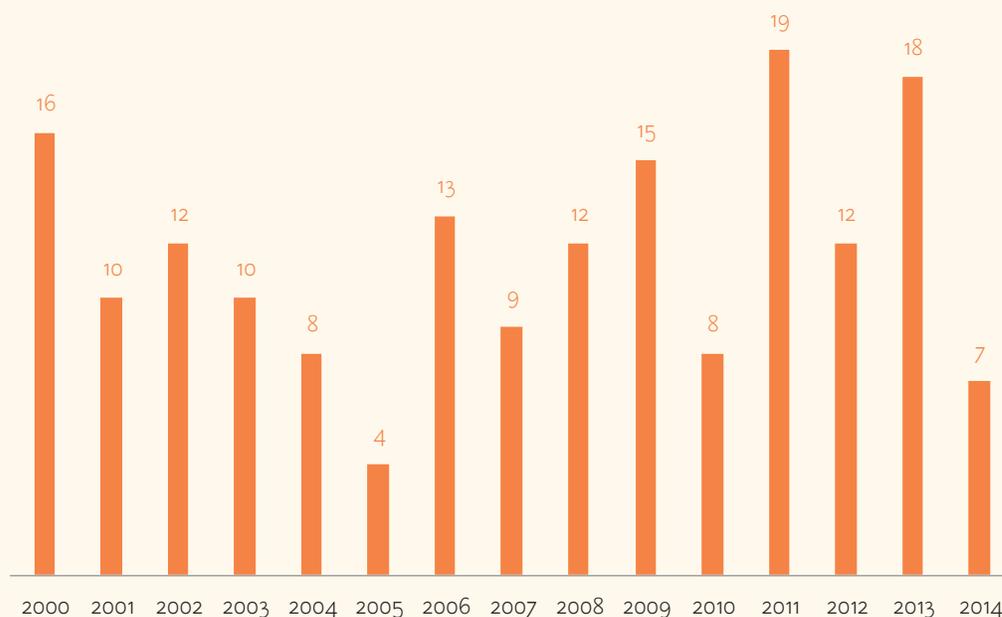
líticas económicas, como se verá a partir del capítulo 5 de este informe.

Pero, en 2015, hubo cambios. Se vivía un «clima de protesta»²⁴, que implicó muchas actividades de movilización popular, a través de colectividades múltiples en un espacio nacional y con tiempo suficiente. Fueron más de 180 días en los que se combinaron *tiempos normales* y *momentos de protesta*, en cuyo interior hubo por lo menos siete concentraciones, todas ellas contando entre veinte mil y más de cien mil personas²⁵. Pero la secuencia *tiempo normal-movilización en la calle* –que resume la naturaleza del conflicto– no puede calificarse como una ola *revolucionaria*, sino como un movimiento *reformista*.

El 16 de abril de 2015 se produjo la primera denuncia pública por parte de la CICIG y el MP –con nombres y pruebas– en torno a figuras dirigentes de la cúpula gubernamental, autoridades que en la conducción del Estado aparecieron como responsables de delitos que produjeron la crisis.

El clima de agitación explotó en la forma de movimientos sociales de descontento

Gráfica 1.
Guatemala: Defensores de derechos humanos asesinados (2000-2014)



Fuente: UDEFEGUA (2015).

cuando se conoció la responsabilidad de la ex Vicepresidenta de la República y de su Secretario Privado, como directamente involucrados en un grupo delictivo de fraude aduanero con incrustaciones en la SAT. Días después, la acusación se amplió al Presidente de la República y a nuevos personajes. La crisis se profundizó por la resistencia del presidente a renunciar, jugando a la inocencia. Las semanas transcurridas entre abril y agosto fueron intensas en conflictos y denuncias. En los tiempos de crisis se confunde lo político con lo jurídico, se tensan los hilos de la legalidad pues la función judicial se acrecienta con la búsqueda de la verdad, el castigo, la culpa, la inocencia.

Las movilizaciones sociales constituyen fenómenos con fuerza política, con rasgos imprevistos que adquieren formas crecientes de presión según se module la resistencia del Estado. No pueden planearse de antemano, menos con tanto detalle. Pero sólo ocurren cuando están antecedidos por diversas formas de malestar generalizado. Para el caso de Guatemala, en los meses anteriores a la crisis, se habían hecho públicos varios escándalos relacionados con malos manejos gubernamentales,

que implicaban a altos funcionarios del gobierno.

El sábado 25 de abril es ya una fecha histórica, pues la voluntad ciudadana se filtró por todos lados y aquella concentración fue la primera que como modelo señaló el caminar y la ruta. El 8 de mayo se realizó otra concentración celebrando la renuncia de la Vicepresidenta. El 16 hubo una reunión mayor, en que manifestaron más de 60,000 ciudadanos en la capital y 15,000 en las cabeceras departamentales, en la que se exigía la renuncia del Presidente y su cohorte.

El análisis sociológico de la acción social evidenció que la población de las primeras concentraciones fue en su mayoría de procedencia urbana, de clases medias ladinas, con una mayoría joven. Estos rasgos parecieron menos visibles en las últimas movilizaciones, que incluyeron poblaciones de diversos puntos, gente que ya tiene experiencia en la movilización de protesta.

Más difícil es apuntar a la dirección ideológica en que se movía la gente, aspecto que se deduce de conversaciones rápidas en la plaza y del contenido de las pancartas, desencuentros breves que se sostuvieron y en

El sábado 25 de abril es ya una fecha histórica, pues la voluntad ciudadana se filtró por todos lados.



Fotografía: Luis Velásquez.

Había en común, sin duda, un creciente remolino interior que la participación provocaba, y un nuevo estado de ánimo, testimonio visible de una voluntad colectiva de rechazo.



Fotografía: Vivian Guzmán.

que predominaba un sentimiento pro-democrático en la mayoría. Había grupos de pensamiento conservador claramente expresado y también representantes de las decenas de organizaciones sociales existentes. Eran los cuerpos de la sociedad civil enfrentando al Estado.

Lo que la sociedad guatemalteca tiene de heterogénea se reflejó como en un espejo antropológico en la gente que protestaba. Había en común, sin duda, un creciente remolino interior que la participación provocaba, y un nuevo estado de ánimo, testimonio visible de una voluntad colectiva de rechazo. No se participa en actos de vigor colectivo que no produzcan una memoria para repetirlos. La autoestima de estos sectores sociales se amplió y empezó a rendir dividendos políticos, mucha gente se organizó y aun después de un año sigue habiendo efervescencia en algunos sectores, además que ciertos puntos propuestos en la plaza aún son sujeto de debate en el espacio público.

La oscilación «normalidad ↔ movilización» fue el primer rasgo orgánico de la crisis, una acción *prudente* de varias maneras: la mayoría de actividades –y sobre todo las masivas– se convocaban para los sábados por

la tarde –tiempo de movilización– y no para la semana laboral –tiempo de normalidad–, a fin de no intervenir en las actividades normales (trabajo y estudio). No hubo, en general, consignas políticas rupturistas o subversivas y el ardor anticorrupción fue más una denuncia moral con un sentido personalista.

No obstante, dentro de estos límites democráticos se desarrolló una poderosa energía de masas contra la dupla gobernante y contra todas las instancias corruptas. La situación u oportunidad que mantuvo el clima político fue pacífico, sin amenazas de revancha, en un ambiente de liberación. Ni violencia verbal o física. En breve, el sentido fue reformista y democrático, más bien conservador. Todo esto fue cambiando y la secuencia de normalidad se retomó paulatinamente, aunque permeada por acciones de agitación más radicales encabezadas por organizaciones más politizadas.

Hubo una honda toma de conciencia popular, que no desaparecerá. En Guatemala se acabó el silencio y el murmullo: ahora hay canciones y tambores, que son democráticos. Gritar es un gesto de libertad. Antes, con miedo, represión y criminalización, se conminaba al silencio. Ahora una generación

joven deja tirada la mordaza y se anima a cuestionar las taras del sistema. Falta ver si esto cala más profundamente.

Las manifestaciones públicas son luchas por la democracia. Las redes sociales virtuales en manos de jóvenes le dan una moda-

lidad nueva a los movimientos colectivos.

En este balance no puede olvidarse que la primera convocatoria tuvo un desconocido éxito porque movilizó las redes con la etiqueta *#RenunciaYa*.

Recuadro 1. La protesta social y las redes sociales virtuales

Manuel Castells, sociólogo español estudioso de las tecnologías de la información y comunicación, analiza en varios de sus estudios el papel del Internet y las nuevas tecnologías en la formación, curso y horizonte de cambio en los movimientos sociales hoy.

Para Castells, la relación entre el Internet y los movimientos sociales da lugar a una «cultura de la autonomía», entendida como la «(...) capacidad de un actor social para convertirse en sujeto definiendo su acción alrededor de proyectos construidos al margen de las instituciones de la sociedad, de acuerdo con los valores e intereses del actor social (...)»²⁶. Dicha idea está muy relacionada con su noción de «autocomunicación de masas», la que se basa en redes horizontales, en las que se procesan mensajes de muchos para muchos y tiene rasgos de autoconvocatoria, cooperación, instantaneidad y dinamismo²⁷.

Castells señala que los movimientos sociales ejercen el contrapoder construyéndose en primer lugar a sí mismos mediante un proceso de comunicación autónoma, libre del control del poder institucional. Como los medios de comunicación de masas están controlados en gran parte por los gobiernos y las corporaciones, en la «sociedad red» la autonomía comunicativa se construye principalmente en las redes de Internet y en las plataformas de comunicación inalámbrica²⁸. No obstante, enfatiza Castells, «éste es sólo un elemento de los procesos comunicativos a través de los cuales los movimientos sociales se relacionan con la sociedad en general. También necesitan establecer un espacio público creando comunidades libres en el espacio urbano»²⁹. Es decir, que es necesario construir un nuevo espacio público para la deliberación que no se limite a la interacción en Internet, sino que se haga visible en los lugares donde se desarrolla la vida social.

De este modo, Castells reconoce y subraya la importancia de la comunicación cara a cara en la acción colectiva. Las redes de comunicación han servido para convocar e informar sobre las movilizaciones sociales, pero el desarrollo de las mismas y los debates alcanzados se han dado en el espacio público. Si bien muchos movimientos sociales han comenzado en las redes de Internet, «se convirtieron en movimiento al ocupar el espacio urbano, de manera permanente o por manifestaciones continuadas»³⁰. La recuperación del espacio público para el ejercicio de la ciudadanía está muy relacionado con el proceso de conquista y redefinición de la democracia; y las redes sociales virtuales, el Internet y las nuevas tecnologías están ayudando a repensar las formas de comunicación, de discusión, de convocatoria y movilización social.

En esa línea, Castells plantea que en la actualidad «el espacio público de los movimientos sociales se construye como espacio híbrido entre las redes sociales de Internet y el espacio urbano ocupado: conectando el ciberespacio y el espacio urbano en una interacción incesante y constituyendo tecnológicamente y culturalmente comunidades instantáneas de prácticas transformadoras»³¹. La cuestión fundamental es que este nuevo espacio público, el espacio interconectado entre el espacio digital y el urbano, aspire a ser un espacio de comunicación autónoma, entendiendo que «[l]a autonomía de la comunicación es la esencia de los movi-

La recuperación del espacio público para el ejercicio de la ciudadanía está muy relacionado con el proceso de conquista y redefinición de la democracia; y las redes sociales virtuales, el Internet y las nuevas tecnologías están ayudando a repensar las formas de comunicación, de discusión, de convocatoria y movilización social.

mientos sociales porque es lo que permite la formación del movimiento y lo que hace que éste se relacione con la sociedad más allá del control del poder de comunicación por parte de los poderosos»³².

Esta vinculación espacio público y espacio virtual pudo constatarse en las movilizaciones de 2015 en el país. Las redes jugaron un papel importante en la convocatoria –principalmente de la juventud posconflicto, otrora considerada apática– y en la diversidad de la gente convocada. Ello a pesar del limitado acceso a internet de amplios grupos sociales, principalmente de las comunidades rurales o en condiciones de pobreza y precariedad. Según el Banco Mundial, el acceso a internet en Guatemala es aún muy bajo, 12.3 de cada 100 personas tenían acceso a internet en el quinquenio 1996-2000, lo que casi se ha duplicado a 23.4 en el último quinquenio (2011-2015)³³.

Aun cuando es bajo el porcentaje de personas con acceso cotidiano, en un contexto de concentración de la información en grandes corporaciones el internet tiene la potencialidad de mejorar la calidad de información por medio de blogs, periódicos virtuales y otros³⁴, que sirven para dar voz a quienes en otros contextos no la han tenido. Este nuevo espacio de generación de información local mejora la capacidad ciudadana para el debate y la movilización; sin embargo, debe aspirar a ser uno que cuestione y trascienda la jerarquía urbano-rural en un país como Guatemala.

El punto más alto de la ola movilizadora, cuando el tiempo de «la normalidad» se estaba terminando, se produjo en torno al jueves 27 de agosto. Entonces ocurrió una intensa movilización, que llamaron *Gran Paro Nacional*, acompañada con múltiples acciones solidarias –de diversos alcances sociales y políticos–, y que se produjo en diversas regiones del país. Fue tan intenso el paro de actividades y al mismo tiempo tan incisiva la dinámica que produjo entre todos, que llegó a ser calificada por algunos como el inicio de una movilización revolucionaria o la «marcha más grande de la historia en Guatemala»³⁵. La patronal se negó a apoyar el movimiento, aunque algunos empresarios apoyaron finalmente el paro. Seis días después renunció el Presidente.

2.2. Las lecciones aprendidas

No sólo la participación activa, sino la presencia empática en las movilizaciones de 2015 definen una nueva manera de ser y de pensar de numerosos guatemaltecos y guatemaltecas que vivieron esas jornadas. Son dos las ganancias inmediatas: se perdió el miedo y se ganó confianza en que se puede participar

con resultados reflejados en los siguientes tres aspectos: a) la sensación de ser-tener los derechos de un ciudadano, en relación con lo que se experimentaba antes; b) sensación de libertad, independencia, iniciativa frente a las autoridades; c) sensación de que se está empezando a crear la democracia; que hay un largo camino por recorrer, pero que ya comenzó.

Las movilizaciones sociales que fueron valiosos instrumentos de agencia colectiva tuvieron efectos políticos inesperados. Como fuerza social contribuyeron a reforzar la crisis de la cúpula gobernante y con ello a apoyar las funciones de la CICIG-MP contra la impunidad y en provecho de la justicia. Tuvieron inesperados efectos electorales en la lucha contra partidos y candidatos señalados de corrupción. Asimismo, crearon expectativas de cambio en el momento en que se entraba en el proceso electoral.

3. La corrupción en la cúpula: el fermento de la crisis política

Las relaciones entre la política y el dinero son múltiples y, cuando se *privatiza* lo que *debe*

ser público, es frecuente la sospecha de que la política es la oportunidad para ganar riqueza; de hecho, para el gran negocio aprovechando las palancas del poder. Hay circunstancias que juntas denuncian o acusan; eso fue lo que pasó en 2014-15, en que los mandos superiores fueron paulatinamente acusados de diversos actos de corrupción. En el momento que se vivía, la opinión pública ya no toleró los desmanes de la élite, rayanos en el escándalo. El hurto de dinero oficial es más grosero cuando se sabe al mismo tiempo que no se pueden pagar medicinas y salarios que urgen en los hospitales o escuelas.

La CICIG y el MP investigaron, encontraron pruebas y acusaron al más alto nivel del Poder Ejecutivo de practicar vorazmente la corrupción, conjuntamente con otros altos funcionarios y empleados de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Constituye una manifestación de descomposición aguda que la sociedad se vea obligada a juzgar criminalmente a sus más altas autoridades, que se les condene moral y éticamente, y que lo patológico se extienda a diversos niveles de la administración pública. Es aquí donde la corrupción de la cúpula pareciera transmitirse a todo el cuerpo³⁶.

El Poder Judicial se convirtió en la fuerza vigilante de la legalidad, señalando nuevas instituciones corrompidas y aumentando el número de funcionarios encarcelados. Han sido momentos que han prolongado los aires de la intriga y el equívoco de los que se alimenta el escándalo contra la gente del gobierno. Esta es otra dimensión de la crisis.

Un Presidente puede ser acusado de cometer ilegalidades, en cuyo caso debe ser destituido por el Parlamento, previos trámites constitucionales. En muchos países, la Constitución establece que el reclamo debe ser presentado al Congreso, y la sola imputación pública (*impeachment*) es suficiente para que el Presidente se vea obligado a renunciar. En Guatemala ocurrió un conjunto de hechos que llevaron al Presidente de la República a ser acusado de varios actos de corrupción. Se le pidió la renuncia por las más diversas vías, pero sólo al final de un

agitado proceso, renunció. Es parte de este complejo análisis valorar el fuerte apoyo que recibió por distintos actores nacionales e internacionales, así como los esfuerzos por normalizar la situación que las denuncias de corrupción provocaron.

El tiempo de la destitución del Presidente se cruzó muchas veces con el tiempo de las elecciones y fue una bandera de organizaciones de sociedad civil de cara a la coyuntura revisar leyes que ya eran conocidas por el Congreso y acerca de las cuales existe debate y conocimiento, y podrían ser aprobadas en este tiempo de crisis. Fue especialmente atractiva la iniciativa de la Universidad de San Carlos de crear una plataforma nacional de apoyo a la reforma del Estado, revisando algunos proyectos de ley. La convocatoria fue recibida con simpatía por múltiples colectivos que pronto formaron un bloque social muy activo. Elaboraron una propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que negociaron con el Tribunal Supremo Electoral y le dieron aire a esta iniciativa de reforma y modernización.

Las sociedades corruptas son aquellas en las que la ilegalidad se acepta como parte de las relaciones de la vida cotidiana. Existe una regularidad histórica comprobable: en sociedades pobres o con alta desigualdad, la crisis política tiende a debilitar el sistema normativo y a reproducir en todos los niveles sociales las conductas delictivas. De modo que no sólo implica a los funcionarios públicos, sino al mundo privado también. Las cifras de la criminalidad en el país muestran que los focos que favorecen a la criminalidad aparecen por todos lados. La descomposición se expande por contagio.

La estructura cupular del poder fue perdiendo su fundamento desde el comienzo de la crisis. En abril varios alcaldes y diputados renunciaron del partido oficial. Así empezó la erosión: la crisis tuvo un aviso frágil con la renuncia –más parecida a una fuga– del candidato presidencial oficialista, el 19 de abril. Posteriormente renunciaron los ministros de Gobernación (el funcionario de mayor confianza del presidente), Medio Ambien-

Las relaciones entre la política y el dinero son múltiples y, cuando se privatiza lo que debe ser público, es frecuente la sospecha de que la política es la oportunidad para ganar riqueza.

La descomposición del régimen del séptimo gobierno es importante por lo que significa en sí misma y por la crisis terminal que expresa en el sentido de desestructuración de un periodo histórico.

te, Energía y Minas, y otros. El 22 de agosto, días después del señalamiento directo al Presidente por parte del MP, renunciaron los ministros de Economía y de Educación, así como el Comisionado para la Competitividad, afines al sector privado organizado. La cúpula civil/militar se desagregó y las fuerzas conservadoras se movieron para establecer las autoridades mínimas. El régimen partidario ya no estaba de pie para pelear su doble presencia como gobierno y como partido en las elecciones nacionales.

La movilización popular tuvo fuerzas para contribuir a golpear a la cúpula y apoyar a la CICIG, pero sus objetivos no fueron articulados en el momento decisivo de la crisis: la elección de un Vicepresidente. Las organizaciones populares vocearon candidatos en voz baja, no organizaron el apoyo a nombres conocidos y guardaron silencio aun cuando se supo que el sucesor era una conspicua figura conservadora, lo que significó la estabilización de la crisis y el consecuente blindaje del statu quo ante las reformas exigidas.

La descomposición del régimen del séptimo gobierno es importante por lo que significa en sí misma y por la crisis terminal que

expresa en el sentido de desestructuración de un periodo histórico. Se termina aquí el Estado posconflicto y la política autoritaria con orígenes en el conflicto armado, con importantes rezagos en la construcción de la democracia, un Estado debilitado por las privatizaciones y la falta de modernización fiscal.

El mayor acto de descomposición partidaria ocurrió en un brevísimo periodo de tiempo. La Corte Suprema de Justicia dio trámite por unanimidad al antejuicio contra Otto Pérez Molina. Los magistrados de la CSJ, integrada por funcionarios afines al Partido Patriota, le dieron trámite inmediato a la solicitud de antejuicio al enviar los papeles al Congreso para nombrar a la Comisión Pesquisadora que en menos de 48 horas recomendó quitarle la inmunidad al Presidente.

El amparo interpuesto por Pérez Molina ante la Corte de Constitucionalidad para dejar sin efecto el informe de la Comisión Pesquisadora fue rechazado, dejando abierto el camino para que el Congreso decidiera. El 1 de septiembre, 132 diputados votaron a favor de desaforar al Presidente. Allí se juntaron los partidos rivales y todos los parti-



Fotografía: Luis Velásquez.

dos menores para alcanzar una pragmática unanimidad. Al día siguiente, el Presidente envió su carta de renuncia al Congreso, horas después de haberse emitido la orden para su captura. «El Ejército se separó de la figura de Pérez Molina al explicar que “la lealtad es al cargo –de Comandante General–, y no a la persona”»³⁷. Con 116 votos a favor, 0 en contra y 40 ausentes, los diputados aceptaron la renuncia y aprobaron el Acuerdo Legislativo 8-2015, que también contiene la convocatoria al Vicepresidente como sucesor.

3.1. El presidente provisional

Guatemala tuvo un nuevo Presidente durante cinco meses, designado por el Congreso por medio del ritual establecido constitucionalmente después de la renuncia de Otto Pérez Molina. Fue una eficaz designación que correspondió al orden de las cosas, en su elección hubo plena coincidencia desde ángulos tan diversos como el de las élites empresariales, los jerarcas políticos conservadores e intereses geoestratégicos.

La demanda por un gobierno de transición no correspondía a esta designación, sino todo lo contrario. La continuación fue una presidencia inercial, pasiva y formal. De hecho, en el segundo semestre de 2015 no hubo Estado sino un bolsón de régimen administrativo, cuando había múltiples problemas por resolver, como el colapso del sistema de salud y el déficit financiero de un Estado en bancarrota. El Presidente en funciones pudo haber liderado la transición hacia una nueva época, sin embargo, permaneció incólume al mando del *statu quo*.

La renuncia del Presidente cerró un ciclo: el pasado termina allí y reinicia otra etapa en enero 2016, con un nuevo gobierno. Pero el Estado está desestructurado, sin que encajen las instituciones y las funciones, con lo cual pierde eficacia. El déficit fiscal lo agrava todo. Como ya se ha dicho, sin políticas eficaces para ordenar al Estado y sin recursos económicos para respaldarlas, este se debilita aún más³⁸.

4. Elecciones ¿democráticas?

La democracia electoral iniciada en 1985 como una alternativa a la dictadura militar y a las «elecciones» autoritarias, ha venido degradándose. En cada elección el clientelismo avanzó y reprodujo sus mismas pautas; en el seno del mercado electoral han ganado quienes más dinero disponible tienen. Según la CICIG, desde 2012 el financiamiento partidario proviene de ilícitos en más de un 50%³⁹. Y en las décadas precedentes el dinero sucio ha servido para reelegir autoridades, por medio de elecciones donde se comprometen contratos con el gobierno y se promueve la mercantilización de las funciones del Estado.

Esta vez la abstención electoral disminuyó (48.68%) y los votos nulos y blancos mantuvieron su techo tradicional. La democracia guatemalteca elige presidentes con un poco más del 20% del voto favorable de los mayores de edad, esa es su legitimidad. Las crisis de los partidos y de los legisladores recrean la crisis del sistema político y de toda la vida nacional.

¿Qué importancia tienen las elecciones de 2015 en la democratización del país? El interés por entender lo nuevo que surge o lo tradicional que permanece puede desentrañarse de las experiencias electorales y sus resultados. Proponemos un resumen de cómo el conjunto de circunstancias políticas y sociales en este 2015 no ayudaron a perfeccionar el sistema democrático. Se ha debilitado aún más la estructura electoral, quebrando el régimen de partidos y repitiendo las tradicionales prácticas del clientelismo de mercado en la elección de diputados y alcaldes. En las elecciones pasadas, 71 diputados se reeligieron y más de 60 de ellos fueron tránsfugas en los primeros meses del 2016.

Tres fenómenos sociopolíticos ya mencionados en 2015 introdujeron cambios en la matriz electoral. Uno es el escándalo por corrupción y la profunda crisis política que produjo e hizo renunciar de sus cargos al Presidente de la República, a la Vicepresidenta y otros funcionarios del gobierno y del partido

En las décadas precedentes el dinero sucio ha servido para reelegir autoridades, por medio de elecciones donde se comprometen contratos con el gobierno y se promueve la mercantilización de las funciones del Estado.

No se habla de una crisis en general, sino de un escenario anormal de rechazo de lo que es la política como ejercicio o la competencia por el poder.

oficial. Otro fueron las intensas movilizaciones sociales que durante cinco meses introdujeron cambios en actitudes y aspiraciones de importantes segmentos de las clases medias y populares. Y, por último, la participación imprevista de un «recién llegado» a la contienda electoral, que rompió la ley de probabilidad de las mayorías. Siguiendo la dinámica que produce la convergencia de factores en la historia reciente, nos encontramos con resultados que alteraron el panorama político tradicional.

El primer rasgo es de signo negativo: dos de los partidos más importantes del país salieron del proceso muy disminuidos. El partido oficial ha desaparecido literalmente, con un 5% de voto presidencial y 80% de sus diputados electos que renunciaron al partido apenas tomaron posesión del cargo. El Partido LIDER⁴⁰ se quedó con el tercer lugar en el voto presidencial, y con una cascada de transfuguismo después de la toma de posesión de los diputados⁴¹. Por último, el partido UNE perdió por segunda vez su opción

presidencial, con un fuerte anti-voto urbano. Es el único partido que se mantiene estable y con un sólido bloque de diputados.

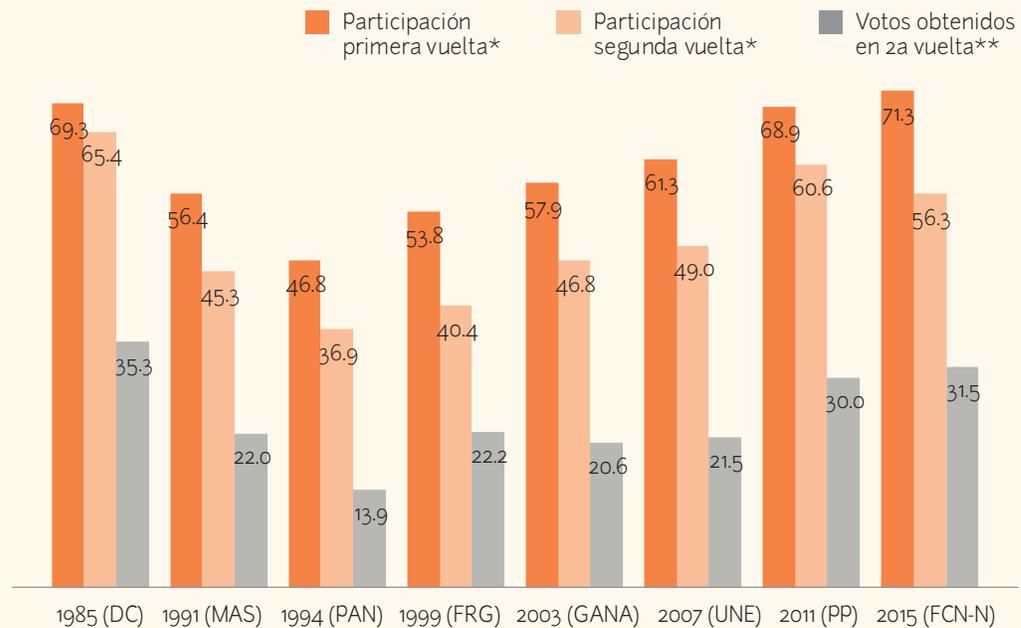
Este panorama político será móvil y caótico, y constituirá un ejemplo adicional de los desequilibrios de la democracia guatemalteca, explicada según algunos rasgos que caracterizaron estas elecciones.

Primero, que la sociedad política se encuentre en una crisis de ingobernabilidad, con síntomas de conflictos o desencuentros entre actores y grupos que se repelen sin establecer pautas de orden o previsibilidad. No se habla de una crisis en general, sino de un escenario anormal de *rechazo de lo que es la política* como ejercicio o la competencia por el poder y lo político como todo lo relativo a la teoría, la noción o las ideas que organizan la vida social en común. Ingobernabilidad donde prima un cierto nivel de anarquía.

Un segundo rasgo es que la sociedad está viviendo una situación de corrupción generalizada, lo que se traduce en espacios

Gráfica 2.

Guatemala: Participación electoral (1ª y 2ª vuelta), y votos obtenidos por el partido ganador en segunda vuelta. Porcentajes (1985-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en datos del TSE (1985-2015).

* Porcentaje de votos emitidos sobre empadronados.

** Porcentaje de votos emitidos sobre mayores de edad.

de relaciones de desconfianza; un ambiente de ilegalidad que lo señala todo. Un tercer síntoma es la despolitización de la vida social, un rechazo a los partidos políticos, a los programas o proyectos políticos y especialmente a los dirigentes, líderes o militantes políticos, ya que el sentir generalizado es que no se cumple con lo que se ofrece. Esta situación se agrava si son partidos o fuerzas tradicionales los causantes y no importa si son de derecha o pertenecen a la izquierda. Todos los datos anteriores confirman un desprestigio de la política, los políticos y lo relacionado con ofertas electorales. Lo *antipolítico* no sólo es el rechazo a la política: es una situación de anomia colectiva como resultado de la incertidumbre, de la incapacidad para cumplir lo que se ofrece.

El *octavo presidente* electo llegó en un periodo de crisis, en que la corrupción aparecía como un dato central de lo político, que provocaba la desesperanza del ciudadano por los partidos y las elecciones. Se presentó como el candidato recóndito en el escenario político, representando al sujeto apolítico que en esta época se perfila como el candidato ideal: el político honrado, limpio y veraz; creíble, sin recursos, hombre *de buena fe*. Estas son virtudes por las cuales, como lo demostró el crecimiento electoral, un candidato atrae votos.

El partido que ganó la presidencia –el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación)– era un pequeño partido fundado por un grupo de militares veteranos de la contra-insurgencia. Se produjo así, en el ambiente electoral, un atractivo fuerte de gente que se mueve en el interior de un sentido común ajeno a las ideologías y a las demandas políticas. El FCN triunfó dos veces, el 6 de septiembre con 1.16 millones de votos durante la primera vuelta electoral, y sin alcanzar la mayoría absoluta fue al *balotaje* en segunda vuelta el 25 de octubre, ganándole a la UNE con 2.76 millones de votos. En el intervalo de un mes, el FCN agregó 1.6 millones de nuevos votantes, lo cual exhibe un incremento sustancial en apoyo electoral. El partido competidor, la UNE, sólo agregó 361 mil nuevos votantes.

Se abre aquí un espacio desconocido, pleno de interrogantes. Una estructura de gobierno en plena crisis, desarticulada administrativamente, con un faltante financiero que alcanza a ser equivalente al 20% del presupuesto. La sociedad recibe en plena crisis una experiencia desconocida. Este apartado recoge lo esencial que ha ocurrido en un trecho de su historia, que es una señal de lo nuevo que viene.

Lo antipolítico no sólo es el rechazo a la política: es una situación de anomia colectiva como resultado de la incertidumbre, de la incapacidad para cumplir lo que se ofrece.



Fotografía: Vivian Guzmán.

El Estado pos-Acuerdos de Paz requería una institucionalidad fuerte para cumplir con lo suscrito, pero paradójicamente se privatizaron muchas de sus funciones y se generaron políticas públicas y legislación que lo debilitaban.

4.4. El gobierno central y sus diversas formas de atención a la conflictividad social

El periodo posterior a la firma de los Acuerdos de Paz estuvo marcado por el optimismo en algunas esferas de la sociedad y el Estado, enfocado al fortalecimiento de los poderes locales, a la modernización y a la descentralización.

La democracia implicaba un mayor ejercicio de ciudadanía. Esto se traduce en mayor participación y mayor demanda a la institucionalidad estatal, a pesar de que la debilidad del Estado se hizo mayor en sus funciones sustantivas, como se planteó en el apartado anterior. El Estado pos-Acuerdos de Paz requería una institucionalidad fuerte para cumplir con lo suscrito, pero paradójicamente se privatizaron muchas de sus funciones y se generaron políticas públicas y legislación que lo debilitaban, a tono con la implementación de medidas de ajuste estructural y apertura económica que profundizaban las desigualdades sociales. Estas contradicciones darían pie a lo que hoy día reconocemos en la insatisfacción creciente de las poblaciones y en la disminución de la calidad de vida y carencia de bienestar.

Ante medidas diversas –algunas contenidas– que la población ha tomado para hacerse escuchar, el Estado ha optado por asegurar la *estabilidad política* y se han creado instituciones que han atendido lo calificado como *conflictividad social*⁴². Esta institucionalidad es fácilmente rastreable a partir de la primera década del nuevo milenio, aunque algunas problemáticas, como la agraria, ya eran abordadas antes de los Acuerdos de Paz. Como se verá en este apartado, el Ejecutivo ha abordado estos casos generalmente de manera individual, y quizás precisamente por ello, sólo son una fracción de los conflictos que se registran a nivel nacional.

Un número inconmensurable de casos no son ventilados en la institucionalidad pública, sino que se abordan de acuerdo a las normas consuetudinarias locales o en espacios de diálogo y negociación a nivel local,

como gobernaciones departamentales, municipalidades, organizaciones locales acompañantes, pastorales sociales de la Iglesia Católica y las Oficinas Municipales de Asuntos Agrarios, entre otros. Un ejemplo de otros medios de atención es la Unidad de Resolución de Conflictos del Organismo Judicial (URAC), que a través de sus 69 Centros de Mediación, entre enero de 2009 y junio de 2014 reporta un total de 111,318 casos registrados, de los cuales se mediaron 53,546 que equivalen al 48% del total de casos (39,019 con acuerdo, 10,525 sin acuerdo y 4,002 con sesión pendiente). Del total de casos reportados por la URAC, la mayoría corresponden al ramo civil, familiar y penal, en orden de importancia; de ellos únicamente el 1.61% están tipificados en la rama del derecho agrario, lo cual equivale a 1,113 casos⁴³. La URAC tiene un centro especializado de atención a conflictos agrarios en Alta Verapaz.

En el plano del Organismo Ejecutivo, la conflictividad hoy es atendida por diferentes instancias desde el nivel nacional y se articula, con distintos enfoques, hacia algunas instancias locales (municipalidades, COCODE, COMUDE) y departamentales (Gobernaciones, CODEDE) con cierta coordinación, aunque aún insuficiente. La articulación se dificulta por los cambios de enfoque con cada administración gubernamental, o por la incomprensión de las dinámicas que generan conflicto. En este apartado se muestran las instancias más importantes del Ejecutivo y algunas de sus características, así como factores que explican su desigual impacto en la atención de la conflictividad.

Se ha identificado que la atención se da con distintos objetivos, dependiendo de la instancia que se trate: 1. Contención –que tiene el riesgo de devenir en represión– de eventos particulares como manifestaciones, protestas, ocupaciones y otras. 2. Mediación o seguimiento de casos de «conflictos» particulares que suman múltiples acciones en el tiempo y espacio geográfico. Usualmente se implementan mesas de diálogo o algún tipo de negociación que puede resultar en beneficios para las partes, sin embargo la insti-

tucionalidad especializada en este tipo de seguimientos se ve sobrepasada ante la cantidad y diversidad de casos que se registran.

3. Atención a problemáticas generalizadas con algún nivel de articulación geográfica; la institución a cargo intenta solucionar una problemática en general para un área específica en particular que genera conflicto (por ejemplo, el caso de la distribución de energía eléctrica), sin embargo, pocas instancias desde el Gobierno alcanzan a promover una solución de este tipo.

Al momento, no se ubica en el Estado ninguna institucionalidad con capacidades para solucionar la conflictividad de una manera comprensiva e integral. Como resultado, se emprenden acciones altamente fragmentadas que se perciben en las poblaciones como dilatorias, y que actúan en beneficio de aquellos con capacidades, recursos y poder para comprender el operar del Estado y obtienen réditos a su favor.

La falta de una visión de Estado y un modelo de desarrollo coherente es evidente, por lo que mientras las instituciones medias actúan intentando contener la conflictividad, desde otras instancias se impulsan políticas que impactan localmente y generan nuevas tensiones que dan pie a nuevas dinámicas conflictivas en los distintos espacios geográficos.

4.4.1. La conflictividad como prioridad en la estructura de la Presidencia de la República

El centralismo de las manifestaciones y protestas de mayor magnitud no es casual. La capital del país, como se evidencia con los índices de densidad del Estado y de Desarrollo Humano⁴⁴, concentra la mayor cantidad de instituciones públicas, la mayor cantidad de burocracia, eroga la mayor cantidad de presupuesto y tiene los mejores niveles de desarrollo humano. Las oficinas de los tres organismos del Estado se encuentran allí. Bajo esa lógica, la principal institucionalidad dirigida a la atención de la conflictividad en el país se encuentra justo en la Ciudad de Guatemala, y sobre todo la auspiciada por la

Presidencia de la República. Este centralismo dificulta conocer a profundidad las dinámicas locales e inhabilita a las instancias centrales para ejecutar acciones coherentes con los problemas que son ya recurrentes.

La atención mediática de la ciudad releva o disminuye la importancia de los acontecimientos, y tiene la capacidad de influir en la opinión pública. La gobernabilidad y la estabilidad política son los principales objetivos para la atención a la conflictividad social cuando se le nombra desde las instancias presidenciales. La Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) y la Comisión Presidencial de Diálogo, son las instancias⁴⁵ más cercanas a la Presidencia con funciones relativas a la atención de la conflictividad.

Comisión Presidencial de Diálogo - Sistema Nacional de Diálogo

La falta de información fiable para gobernar fue para los primeros gobiernos democráticos una constante. Las capacidades para producir información estaban enraizadas en la institucionalidad militar, que debía ser desmantelada en tiempos de paz. En el marco del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se creó la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE–, instalándose en el año 2003, adscrita a la Presidencia de la República. Esta instancia debía cumplir con su papel de proveedor de información desde la inteligencia civil.

Durante el año 2003 se crea también la Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos –UPRECO⁴⁶– cuyas funciones eran recibir, analizar y procesar información sobre conflictos a solicitud de las partes involucradas, para proponer soluciones mediadas y coordinadas en conjunto con la institucionalidad del Estado (Acuerdo Legislativo 11-2003). Uno de los primeros problemas detectados en ese momento, fue que se carecía de información suficiente sobre los conflictos en cuestión, y se decidió implementar un sistema de recopilación de información conocido en su momento como

La gobernabilidad y la estabilidad política son los principales objetivos para la atención a la conflictividad social cuando se le nombra desde las instancias presidenciales.

Sistema de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos (SATPC), proyecto piloto de dos años de duración⁴⁷. El sistema fue trasladado posteriormente a la SAE, y no se conoce si posteriormente se hizo uso de él⁴⁸.

Durante el siguiente periodo gubernamental se creó la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo Permanente⁴⁹ –SNDP– que estaba conformada por personalidades ilustres nombradas especialmente para ejecutar sus funciones *ad honorem*. Esta comisión debía proponer políticas públicas que solucionaran problemas de gran envergadura nacional. Asimismo, dentro de sus funciones estaba la promoción de la participación de la población en diálogos sectoriales

y territoriales, así como plantear la solución a las problemáticas específicas de los pueblos indígenas (Acuerdo Gubernativo 84-2009). Su antecedente fue la Comisión de Relaciones Interinstitucionales y Desarrollo Democrático de la Presidencia de la República (creada en 2008 y derogada en 2009) durante la misma gestión, aunque dicha Comisión no tuvo mayores resultados rastreables.

La Comisión Presidencial del SNDP es el antecedente más inmediato de la actual Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo, la cual fue creada en 2013 para un plazo de seis años. Esta Comisión está integrada nuevamente –como UPRECO– por funcionarios públicos en función

Cuadro 4.2.
Guatemala: Acuerdos de Creación de los antecedentes y del Sistema Nacional de Diálogo (SND), según sus integrantes

Unidad Presidencial para la resolución de Conflictos UPRECO (Acuerdo Legislativo 11-2003*)	Comisión presidencial del SNDP (Acuerdo Gubernativo 84-2009*)	Creación de la Comisión presidencial del SND (Acuerdo Gubernativo 166-2013*)	Reformas a la Comisión presidencial del SND (Acuerdo Gubernativo 125-2014)
El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)	Carlos Fernando Fuentes Mohr, Germán Arnoldo Noriega Pérez, Ana Catalina Soberanis Reyes y Manuel de Jesús Godínez Pensamiento –que desempeñarán sus cargos <i>ad honorem</i> .	El Ministro de Finanzas Públicas	El Ministro de Finanzas Públicas
El Secretario de la Secretaría de la Paz (SEPAZ)		El Ministro de Gobernación	El Ministro de Gobernación
El Secretario de Asuntos Agrarios (SAA)		El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	El Secretario de Asuntos Agrarios (SAA)
El Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH)		El Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH)	El Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH)
Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)			El Ministro de Energía y Minas El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales

* Derogados 2014.

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en el Acuerdo Legislativo 11-2003 y Acuerdos Gubernativos 84-2009, 166-2013 y 125-2014.

de sus cargos. La figura desde su inicio contó con un asesor presidencial que lleva también casos de manera especial a requerimiento de la Presidencia.

Por otro lado, cuenta con un equipo de trabajo que atiende los casos de conflictividad social priorizados en conjunto con la COPREDEH por su alto impacto. El equipo que trabaja en el seguimiento de los casos que atienden se encuentra en la Ciudad de Guatemala y viaja a los diferentes departamentos del país de acuerdo al requerimiento que tenga el conflicto en seguimiento. Se apoyan en la institucionalidad instalada de distintas instancias gubernamentales, particularmente la COPREDEH que tiene delegados en el territorio.

«El Sistema Nacional de Diálogo fue establecido por instrucción presidencial como el ente público rector de la atención de la conflictividad social mediante el diálogo. El SND tiene como visión articular la institucionalidad del Estado en la atención de la conflictividad social para la gobernabilidad democrática mediante el diálogo. Bajo la coordinación del asesor presidencial, el SND cuenta con un equipo operativo que promueve la articulación al más alto nivel y comités departamentales de atención a la conflictividad social»⁵⁰.

Entre sus estrategias de intervención se coordinan con otras instancias (COPREDEH, SAA y MINGOB, entre otros), lo que les ha permitido hacer intervenciones que califican de «eficientes y eficaces». Estas son generalmente procesos de diálogo y en algunos casos de negociación entre los actores enfrentados. Aunque el SND es el ente rector encargado de la atención a la conflictividad en el país, este se ha reinventado con cada gestión presidencial, por lo que siempre parte con menos experiencia que el resto de instancias. Además, su bajo rango institucional –a pesar de estar adscrita a la Presidencia de la República– no le permite ordenanza sobre los ministerios u otras entidades.

Si bien cuenta con muchas debilidades y falencias, el SND ha logrado atender un

número importante de casos, cuyos estatus no se encuentran disponibles. Tanto como la institucionalidad de la atención para la problemática agraria, el funcionariado del SND (2015) tiene claro que existe conflictividad estructural que no puede ser atendida caso por caso. Sin embargo, dado que su mandato no es presentar propuestas integrales de solución a la conflictividad, se dirigen exclusivamente a atender casos concretos durante temporalidad variable y con objetivos acorde a las partes.

El Sistema Nacional de Diálogo reportó que entre 2009 y 2014 ha llevado cincuenta y cinco procesos de mediación de conflictos específicos⁵¹. De ellos, únicamente un (1) proceso fue de carácter nacional (la mediación entre el MINEDUC y los normalistas por la carrera magisterial), que tuvo intervención a esa misma escala. El segundo en magnitud geográfica fue un proceso que se llevó a cabo en cinco departamentos simultáneamente. En el mapa de la figura 4.2 puede observarse la escala de los conflictos atendidos por el Sistema. Están los de carácter municipal, los departamentales, un regional y los nacionales cuyos procesos son comúnmente llevados en la capital.

La mayoría de procesos se atienden a escala departamental (49), siendo únicamente cuatro procesos los que abracan dos o tres departamentos.

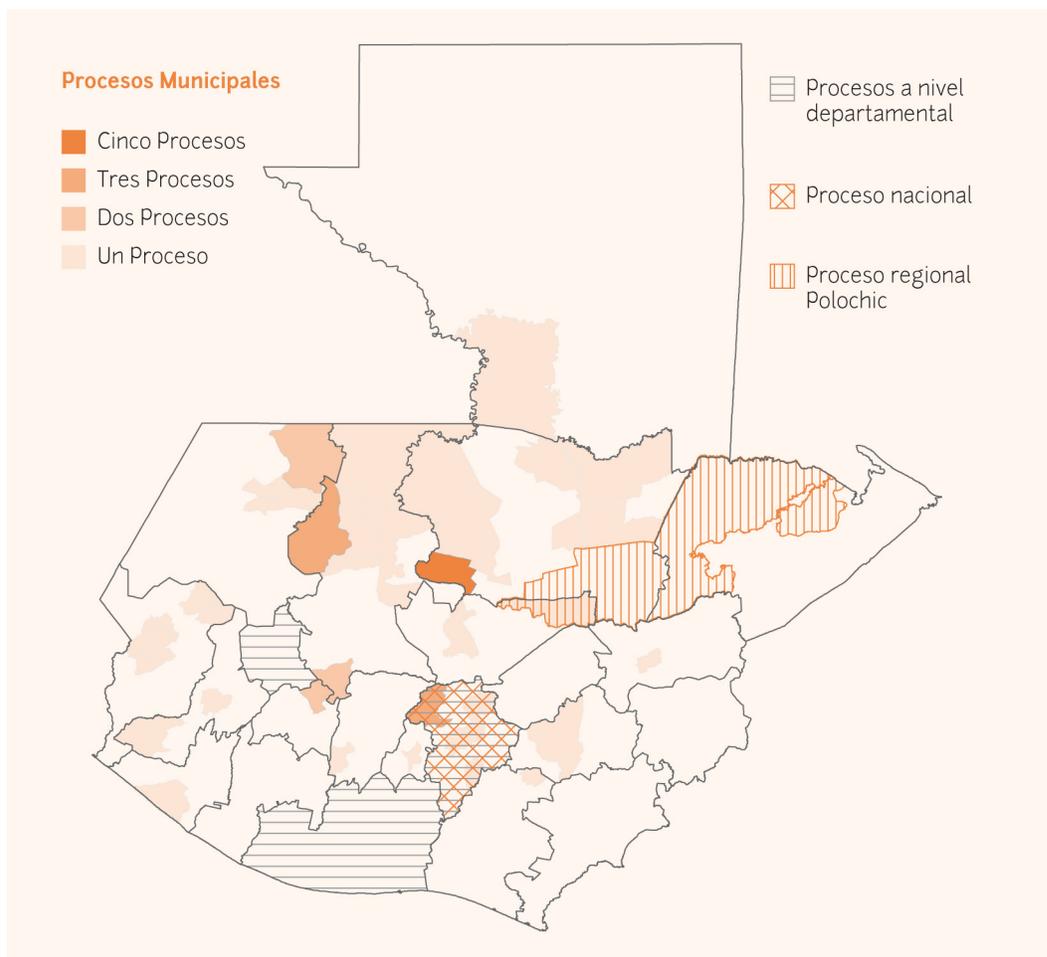
El tiempo de duración de cada uno de ellos osciló entre siete años el más largo (el caso de la hidroeléctrica Chixoy en Alta y Baja Verapaz⁵²), y un mes los más cortos; la media aritmética de la duración del proceso se ubica en veinte meses y medio aproximadamente (20.6), aunque el tiempo que más se repite es 38 meses, es decir que la mayoría de los procesos duran poco más de tres años.

Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH–

La Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH– se define como la institución rectora del Organismo Ejecutivo

El Sistema Nacional de Diálogo reportó que entre 2009 y 2014 ha llevado 55 procesos de mediación de conflictos específicos.

Figura 4.2.
Guatemala: Procesos reportados por el Sistema Nacional de Diálogo (2009-2013)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en datos del SND (2014).

COPREDEH se define como la institución rectora del Organismo Ejecutivo para la promoción y protección de los derechos humanos.

para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que integran la sociedad guatemalteca⁵³.

Fue creada como la unidad que debía asesorar al Ejecutivo en materia de derechos humanos, durante la última etapa del conflicto armado interno y el inicio del proceso de negociaciones de la paz. Como elemento subyacente a su creación, está que el país era observado por distintas instancias de la ONU y la CIDH debido a las violaciones a derechos humanos cometidas por el Estado durante el conflicto armado interno. La dependencia asume la tarea de elaborar los informes de los gobiernos ante instancias internacionales y representarle en las reuniones concernientes. A la fecha sigue siendo la instancia encargada

de responder a los cuestionamientos hacia el Estado sobre casos o temas vinculados a la violación de derechos humanos.

El involucramiento de la COPREDEH en la temática de conflictividad viene al menos desde tres puntos de partida: el primero a nivel local, donde los delegados son referentes del Estado ante la ausencia de otras muchas dependencias; el segundo deviene de su involucramiento y vínculo con otras dependencias de la Presidencia cuyas funciones han variado en el tiempo pero que están vinculadas a la atención de la conflictividad (UPRECO, SNDP, CND, SND); y por último ante la solicitud de medidas cautelares para las comunidades del Valle del Polochic (2011) otorgadas por la CIDH.

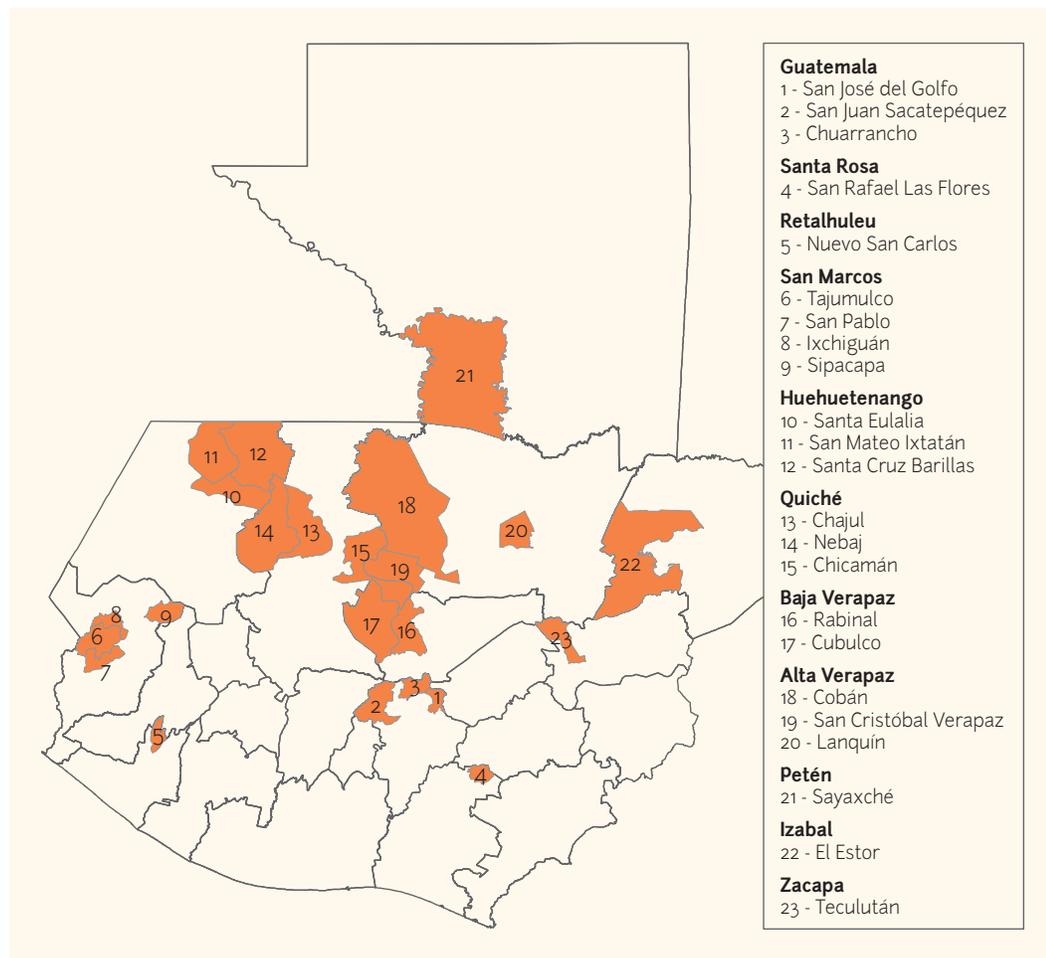
Desde el inicio del periodo gubernamental 2012-2016, la COPREDEH pasa a formar parte de la SEPAZ, junto con el Programa Nacional de Resarcimiento. Actualmente la Comisión cuenta con una herramienta importante para dar seguimiento a la conflictividad del país por medio de la Dirección de Análisis y Mediación de Conflictos con Enfoque de Derechos Humanos. Esta dirección existe desde 2008 y da seguimiento a la conflictividad en el campo. Su atención está transitando de los eventos de conflictividad, a la implementación del análisis de casos de conflicto. Esta capacidad se apoya en la instalación del Sistema de Alerta Temprana (SAT), cuyos orígenes son también del mismo año

pero que se ha tecnificado desde 2014, produciendo gran cantidad de información. Esta información, utilizada para resolución de la conflictividad, es de alta potencialidad.

Esta dirección cumple una triple función en la práctica: por un lado es recopiladora de información, coordinadora interinstitucional⁵⁴ en la atención inmediata de los eventos de conflictividad, y brinda información a la Presidencia de la República para la toma de decisiones en materia del respeto a los derechos humanos, antes de que escalen a nivel internacional. Su función respecto a la conflictividad es brindar información a tiempo y certera (con una serie de alarmas) para lograr *desescalar* el evento⁵⁵.

Su atención está transitando de los eventos de conflictividad, a la implementación del análisis de casos de conflicto.

Figura 4.3.
Guatemala: Ubicación de casos priorizados por la Dirección de Análisis y Mediación de Conflictos (DAMC) de COPREDEH



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en datos de COPREDEH (2015). * No se incluye un caso a nivel nacional.

En 1989 se aprueba la Ley de Áreas Protegidas con el objetivo de asegurar la conservación de la diversidad biológica del país, integrando el Consejo Nacional de Áreas Protegidas como el ente rector en la formulación de políticas.

Hay que comprender que la atención de la conflictividad registrada ha sufrido modificaciones en tanto la institución ha mejorado su comprensión de los fenómenos, ha capacitado a su personal y ha recibido apoyo tecnológico y financiero para los registros. El mapa de la figura 4.3 ilustra los municipios en donde se encuentran los 23 conflictos priorizados por la DAM/COPREDEH para 2015 y que incluyen 8 conflictos por hidroeléctricas y tres de minería. Uno de ellos (no graficado) es de nivel nacional sobre conexiones eléctricas irregulares.

4.4.2. La institucionalidad especializada en la conflictividad agraria⁵⁶

El antecedente inmediato de la institucionalidad agraria se remonta al INTA y al FYDEP. Posteriormente, en 1973 se emitió la Ley Reguladora de las Reservas de la Nación que regulaba la posesión, uso y aprovechamiento de las áreas consideradas reservas territoriales⁵⁷.

A partir de 1986 se empezaron a utilizar mecanismos gubernamentales de compra-venta de tierras⁵⁸, creando diversos programas como: i) Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA), creada como respuesta al movimiento pro-tierras del Padre Girón, siguiendo el modelo sugerido por USAID, el cual operó entre 1986 y 1989; ii) Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA-INTA) programa sucesor de CONATIERRA, vigente entre 1992 y 1996; iii) Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP), creado para administrar créditos a nivel familiar de los repatriados, vigente entre 1992 y 1999; iv) Programa de Asistencia a Población Desarraigada (PAPDE-FONAPAZ), implementado por OIM por medio de un convenio específico, operó entre 1998 y 1999. Los dos últimos se dirigieron a población desarraigada en el proceso de reinserción.

En 1989 se aprueba la Ley de Áreas Protegidas⁵⁹ con el objetivo de asegurar la conservación de la diversidad biológica del país, integrando el Consejo Nacional

de Áreas Protegidas como el ente rector en la formulación de políticas y estrategias de conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación, y el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), conformado por las áreas protegidas declaradas y sus administradores. Entre 1955 y diciembre de 2012, se declaró un total de 329 áreas protegidas que equivalen a 3,380,810.38 hectáreas, que representan el 31.05% del territorio nacional⁶⁰.

A partir de 1996 la institucionalidad agraria inició un nuevo periodo con una institución encargada en la resolución de conflictos (CONTIERRA)⁶¹, la creación del Fideicomiso Fondo de Tierras-Acuerdo de Paz⁶² para abordar el acceso a la tierra de la población desmovilizada de la guerrilla y de población retornada y la UTJ como el ente coordinador de acciones del proceso catastral. Con este marco institucional, la COPART⁶³ hace la primera propuesta de Ley del Fondo de Tierras, la cual fue discutida, modificada en su versión original y aprobada por el Congreso de la República en 1999⁶⁴, como una entidad descentralizada del Estado con la función de «facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible, a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos»⁶⁵. Para completar la institucionalidad creada en torno de la tierra, en 2005 se aprobó la Ley del Registro de Información Catastral (RIC)⁶⁶ con el fin de regular el proceso catastral. Paralelamente se agregaron cambios en otras dependencias como el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) y el Instituto Geográfico Militar (IGM) regresó a su carácter de institución civil, adscribiéndolo al Ministerio de Comunicaciones ya como Instituto Geográfico Nacional (IGN) en diciembre de 1997.

En el año 2002 fue instalada la Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Rural (MIDDR)⁶⁷ con el fin de formular la política de desarrollo rural en forma consensuada con las organizaciones de sociedad civil; se creó también la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)⁶⁸ como el órgano responsable de

la coordinación de actividades que se requieren para el cumplimiento de los compromisos del Organismo Ejecutivo en el tema agrario contenidos en los Acuerdos de Paz. En ese año fueron integrados UTJ-PROTIERRA y la CONTIERRA a dicha institución.

A pesar de la nueva institucionalidad, la dispersión fue el factor común en este periodo. Se crearon muchos mecanismos, programas, proyectos e instituciones sin una orientación estratégica y política común, lo

cual se refleja en los traslapes de competencias institucionales, duplicidad de funciones, poca coherencia y articulación entre sí, poca estabilidad laboral con miras a fortalecer la función pública y una debilidad general en el manejo de datos, información y sistematización de la misma.

La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)

El 30 de abril de 2002 se establece la Secretaría de Asuntos Agrarios, que tiene como

En el año 2005, a instancias del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y organizaciones afines al tema agrario, se inició una serie de acciones para promover el diálogo multidisciplinario para discutir la creación de tribunales y legislación agraria.

Recuadro 4.2. Un ejemplo frustrado: el Diálogo Nacional Agrario Intersectorial

En el año 2005, a instancias del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y organizaciones afines al tema agrario, se inició una serie de acciones para promover el diálogo multidisciplinario para discutir la creación de tribunales y legislación agraria. En ese momento ya existía más de una propuesta de Código Agrario y había un mandato específico contenido en el artículo 91 de la recién aprobada ley del RIC. Dichos esfuerzos se concretaron con la convocatoria que realizó la CSJ a participar en el Diálogo Nacional Agrario Intersectorial (DNAI)⁶⁹, a la cual respondieron representantes de más de 25 organizaciones de sociedad civil, gobierno y del sector empresarial, quienes durante un lapso de seis meses participaron en jornadas de aprendizaje, conferencias y talleres. El producto de este esfuerzo conjunto era redactar un anteproyecto de Ley Agraria sustantiva y procesal.

Desde el inicio, la Cámara del Agro presentó su oposición a la creación de tribunales agrarios, retirando a sus representantes del DNAI en agosto de 2006, interponiendo además un recurso de inconstitucionalidad en contra del artículo 91 de la ley del RIC, como medida para frenar el proceso. La Corte de Constitucionalidad emitió su fallo definitivo en marzo de 2007, suspendiendo la parte de la norma impugnada (sujeción de un poder a otro), dejando a la CSJ en libertad de utilizar su iniciativa de ley. Esto provocó un desgaste del proceso que concluyó con la salida del Magistrado Rodolfo De León Molina de la CSJ y, aunque existía una versión final, las siguientes autoridades de la CSJ no la elevaron como iniciativa de ley al Congreso de la República.

misión «coordinar las actividades que se requieren para el cumplimiento de los compromisos del Organismo Ejecutivo en el tema agrario, contenidos en los Acuerdos de Paz, en las políticas de gobierno y en la Constitución Política de la República, identificando las acciones que permitan la atención integral de la cuestión agraria y atendiendo los conflictos derivados de la propiedad, posesión y tenencia de la tierra»⁷⁰.

Sus objetivos son:

- a. Facilitar la formulación e implementación de Políticas Agrarias.
- b. Gestionar el mejoramiento del ordenamiento jurídico e institucional agrario.
- c. Promover el establecimiento de las estrategias necesarias para atención a los conflictos de naturaleza agraria relativos a la tenencia, posesión o propiedad de la tierra.

La SAA utiliza tres categorías administrativas para dar por finalizada su intervención: caso resuelto, concluido o cerrado.

- d. Asesorar al Ejecutivo en materia del tema agrario.
- e. Coordinar a las entidades centralizadas de Gobierno directamente involucradas en el tema agrario y establecer, conjuntamente con las entidades descentralizadas, el mejor sistema de comunicación y seguimiento de las políticas públicas en esa materia.
- f. Facilitar la formulación e implementación de políticas agrarias⁷¹.

Es a partir de estos objetivos que la SAA orienta el cumplimiento de su mandato en dos ejes estratégicos: a) el manejo y la atención de conflictos derivados de la posesión o propiedad de la tierra –Subsecretaría de Resolución de Conflictos (CONTIERRA)–, y b) la facilitación del diseño e implementación de la Política Agraria –Subsecretaría de Política Agraria.

Con fines operativos, y como instrumento para orientar su abordaje, la institucionalidad pública elaboró una clasificación tipológica que no ha variado sustancialmente en la actualidad, y que agrupa los conflictos de acuerdo a las características generales de causalidad en cuatro tipos: 1) disputa de derechos, 2) límites territoriales, 3) regularización, y 4) ocupaciones, cada una de ellas con diversas subtipologías.

El cuadro 4.3 enumera los conflictos que ha atendido la SAA en el periodo en cuestión, aunque se destaca que este número no representa la totalidad de expresiones de conflicto agrario en el país⁷². La SAA utiliza tres categorías administrativas para dar por finalizada su intervención: caso resuelto, concluido o cerrado. El conflicto considerado como resuelto es aquel en que las partes logran acuerdos por medio de la conciliación, mediación asistida o negociación en que ambas partes resultan satisfechas. Esta modalidad es la más recurrente con 3,579 casos para el periodo, representando un 69% de los casos finalizados. En un caso concluido las partes no aceptan la mediación de la SAA, no se logran acuerdos o una de las partes se retira, significando 1,366 casos, equivalentes al 26%. Y la otra forma de finalización es el

caso cerrado, que incluye aquellos donde la SAA no tiene competencia de intervenir, representando 213 casos, que equivalen al 4%.

La atención de los casos que atiende CONTIERRA se vincula a las delegaciones regionales (13 en total) y subdelegaciones (5), que fueron creadas de acuerdo a las zonas donde existen mayor cantidad de casos. La institución atiende no sólo los casos que llegan a las delegaciones regionales (lo que constituye, generalmente, el punto de partida para el proceso de resolución de conflictos), sino que también ha estado involucrada en programas de compra de tierra (a través del Fondo de Tierra en la mayor parte de casos que han resuelto bajo ese mecanismo, pero también lo ha hecho institucionalmente a partir de fondos de cooperación)⁷³, la concesión de créditos agrícolas, el arrendamiento de tierras y el desarrollo de proyectos para impulsar la competitividad agrícola.

La estrategia de atención de casos parte de buscar procesos de abordaje integrales a la conflictividad agraria y donde se privilegien los mecanismos alternos de resolución de conflictos que son de su competencia.

El proceso implica:

1. Estudios técnicos.
2. Estudios sociales.
3. Estudios jurídicos y legales.
4. Resolución Alternativa de Conflictos (RAC).
5. Asistencia legal.

Los casos son conocidos por las Regionales y se establece la competencia institucional y la estrategia a seguir. Algunos casos que son considerados de alto impacto son atendidos por un equipo de la oficina central. Luego del análisis de la información se buscan los mecanismos de conciliación o mediación. Fundamentalmente, se privilegian mesas de diálogo cuando refieren a comunidades y de esa cuenta desarrollan sobre casos concretos o temáticos.

Lamentablemente a pesar de la complejidad de su tarea en el país, donde la tierra es la fuente más importante de conflictos⁷⁴, su presupuesto es exiguo. Entre 1997 y 2004 este dependió en gran medida de la Coopera-

Cuadro 4.3.

Guatemala: Número total de casos según tipología, forma de finalización, hectáreas y personas involucradas (1997-2013)

Departamento	Tipología					Finalización			En proceso	Cantidad en hectáreas	Personas involucradas
	Disputa de derechos	Límites territoriales	Ocupación	Regularización	Total	Cerrado	Concluido	Resuelto			
Alta Verapaz	579	22	314	164	1,079	21	307	535	216	250,805	196,535
Quiché	732	11	83	45	871	10	135	540	186	12,306	76,562
Petén	1,845	38	200	318	2,401	120	458	1,625	198	221,307	144,694
Huehuetenango	406	29	30	52	517	10	101	251	155	75,088	1,015
Izabal	257	6	66	56	385	18	55	166	146	301,071	99,620
Baja Verapaz	110	3	10	9	132	6	31	31	64	54,696	103,474
Sacatepéquez	78	1		2	81	-	7	21	53	11,105	154,998
Quetzaltenango	113	8	10	3	134	3	22	61	48	12,372	275,811
San Marcos	94	5	14	7	120	8	32	41	39	7,726	112,016
Sololá	75	5	20	3	103	4	25	39	35	5,847	193,102
Suchitepéquez	57	2	14	18	91	1	38	20	32	5,476	38,168
Chiquimula	83	1	2	-	86	-	6	51	29	8,570	17,136
Escuintla	50	2	27	15	94	4	40	22	28	12,493	134,739
Guatemala	61	-	6	17	84	1	36	23	24	931	32,165
Zacapa	67	2	5	28	102	7	18	52	25	12,895	58,035
Retalhuleu	46	-	11	4	61	-	21	28	12	7,758	39,272
Chimaltenango	34	2	3	4	43	-	14	20	9	4,000	52,080
El Progreso	19		3		22	-	4	10	8	6,875	12,229
Totonicapán	22	2	-	-	24		6	11	7	951	31,633
Jalapa	13		2	3	18	-	2	11	5	5,233	85,012
Jutiapa	12	-	-	-	12		3	6	3	1,118	37,445
Santa Rosa	19	1		2	22		5	15	2	3,612	18,232
Totales	4,772	140	820	750	6,482	213	1,366	3,579	1,324	1,022,235	1,913,973

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en informes de diversos años de CONTIERRA y SAA (1997-2013).

Recuadro 4.3. Limitaciones del trabajo interinstitucional en la conflictividad agraria

La atención de conflictos en muchos casos implica una atención interinstitucional, lo que se ha dado por medio de suscripción de convenios –entre instituciones públicas– o acuerdos. Sin

embargo, estos acuerdos se enmarcan en legislaciones ausentes o que no asumen la realidad de las comunidades y sus necesidades.

Ejemplo de ello son los conflictos de ocupaciones de áreas protegidas. El caso del área protegida de la Laguna de Lachúa nos ayuda a comprenderlo: el área estaba habitada antes de la declaración de área protegida en 1989 y, según la ley, las áreas que forman parte de la zona núcleo no pueden ser habitadas. En este caso, hay comunidades que la habitan desde mucho antes de 1989. En la actualidad existe una mesa de negociación para buscar la resolución que considere las peticiones de las partes, pero ésta aún no se encuentra. Lo mismo puede decirse de otros casos, como en la Sierra de las Minas. Con todo, hay un convenio entre el Consejo de Áreas Protegidas –CONAP– y la SAA para ayudar a resolver las ocupaciones de áreas protegidas⁷⁵.

Los desalojos de tierras ocupadas representan otro ejemplo, porque si bien la SAA busca utilizar los mecanismos alternos de resolución de conflictos –creando mesas de diálogo–, el Código Penal establece mecanismos que deben seguirse en estos casos (tipificados como delitos)⁷⁶ y que apuntan al desalojo. Por tanto, puede haber un proceso de atención por parte de la SAA, pero el juez que sigue el caso puede ordenar el desalojo aun cuando el caso se encuentre en proceso de diálogo. En algunos casos se han logrado acuerdos con el Juzgado y el Ministerio Público para retrasar una orden de desalojo y lograr una salida negociada; sin embargo, no es la regla general. La judicialización de los casos impone límites a la acción de la Secretaría y puede llevar a situaciones como la ocurrida en el desalojo de la finca Nueva Linda en el departamento de Retalhuleu en el año 2002 y que tuvo 12 víctimas mortales; o bien, más recientemente, el desalojo ocurrido en el Valle del Polochic en 2011 por disputas por la propiedad con el ingenio Guadalupe y que afectó a 13 comunidades, que reclamaban la posesión y habían iniciado procesos de regularización de tierras mucho tiempo atrás, o bien las habían ocupado de forma más reciente (hubo 48 ocupaciones en febrero de 2011), además de la muerte de un campesino⁷⁷.

Otro tema que refleja estas dificultades que enfrenta el accionar de la SAA, son los derechos ancestrales de las comunidades indígenas sobre la tierra, esto porque la legislación nacional no aborda el tema y hace muy difícil los procesos seguidos por la SAA.

Hay, entonces, un entramado institucional y legal que dificulta el abordaje de conflictos agrarios. Los mandatos de las instituciones generan contradicciones, como se manifiesta con los casos que surgen a partir del uso de bienes naturales –hidroeléctricas o minería–, donde la legislación contempla el derecho del Estado a concesionar el subsuelo o los recursos hídricos, sin tomar en cuenta los derechos de las comunidades dentro del territorio que habitan, muy a pesar de estar vigente el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Las debilidades de CONTIERRA

La CONTIERRA, desde su mandato inicial contó con las siguientes limitaciones:

i) **Sólo puede actuar a petición de parte.** Esta situación permite que una de las partes no se presente a dirimir la controversia, sin que haya un mecanismo de presión que lo conmine a participar y aportar en la solución. Por otra parte, esta limitación inhibe al funcionario público a intervenir en un momento de crisis, en donde todas las partes pierden.

ii) **No puede intervenir si existen medidas de hecho.** Según Durocher⁷⁸ aquí se estableció una ‘trampa legal’, ya que el principal objetivo de la CONTIERRA derivado de los Acuerdos de Paz era asistir a campesinos e indígenas en los conflictos de tierra, ante la falta histórica de asistencia legal y protección jurídica. En el 2005 se da una tímida reforma, que

apunta a que la CONTIERRA «podrá» (no dice deberá) intervenir en aquellos casos en que esté en riesgo la gobernabilidad y la seguridad de los ciudadanos.

iii) **Sus resoluciones no tienen carácter vinculante.** Su mandato no la habilita para resolver los problemas de fondo o estructurales. Aunque existen procesos para la resolución de conflictos –como la conciliación, asistencia legal y el arbitraje–, sus estudios registrales, catastrales, jurídicos y resoluciones no son admitidos como prueba en procesos jurisdiccionales, ya que tampoco existe jurisdicción ni legislación agraria y los conflictos se dirimen en la vía civil y penal.

iv) **El carácter endeble por haber sido creada por medio de acuerdo gubernativo**⁷⁹. Esta característica no le ha brindado estabilidad institucional y de recursos financieros para desarrollar las potencialidades de su acotado mandato, con miras a extenderlo a otras áreas. La inseguridad laboral de sus funcionarios, aunado al cambio por nuevo gobierno es un déficit a pesar de que existe personal altamente capacitado. La sujeción administrativa a diversas entidades del Organismo Ejecutivo no le permite ahondar en el reconocimiento de la responsabilidad histórica del Estado en la génesis de la conflictividad.

Sumado a lo anterior, la definición metodológica de atención de casos de conflicto desde su inicio se inclinó por la conciliación, mediación y facilitación de espacios de diálogo como medida general, los cuales son insuficientes para abordar temas de origen estructural o en casos donde la comparecencia de las partes es asimétrica (recursos, poder, conocimiento). Otro tema poco abordado es el aspecto cultural e histórico ligado a los conflictos, y por último, la capacidad de respuesta de análisis y reestructuración de la tipología de conflictos utilizada ante las nuevas dinámicas económicas, lo que no permite perfilar una metodología de intervención más adecuada a estas nuevas realidades.

La vinculación a las expresiones de conflicto como problemas de seguridad nacional se expresa, por ejemplo, en que la policía sea la institución por excelencia, con presencia en casi cualquier evento de esta naturaleza.

ción Internacional, aunque progresivamente el Estado ha tomado año con año mayores responsabilidades financieras. Sin embargo, la cantidad asignada para el año 2013 no excedía el 0.1% del total del presupuesto nacional⁸⁰.

4.4.3. La institucionalidad adecuada a la atención de conflictos en distintas entidades gubernamentales

Con mayor o menor experiencia, algunas instituciones públicas han tenido que involucrarse en la atención de la conflictividad social. Existen dependencias vinculadas a la resolución de conflictos que varían respecto a jerarquía y presupuesto. La vinculación a las expresiones de conflicto como problemas de seguridad nacional se expresan, por ejemplo, en que la Policía sea la institución por excelencia, con presencia en casi cualquier evento de esta naturaleza. Sin embargo, con el correr del tiempo y como lo evidencia la nueva

estructura de la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo explicada líneas arriba, también se han sumado a la atención de la conflictividad oficinas especializadas en otras dependencias; por ejemplo el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio de Gobernación (MINGOB) y más recientemente (año 2015) una dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) directamente en asesoría al Despacho Ministerial. Dado el funcionamiento del Estado de Guatemala, es más probable que las oficinas pequeñas desaparezcan o cambien radicalmente de enfoque con cambios en las autoridades. Ese no es el caso de la PNC, que mantiene su quehacer con poca variabilidad con el paso del tiempo.

Por otro lado, se evidencia la ausencia de una entidad vinculada a la mediación de conflictos en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), aun cuando su gestión –o falta de ella– es potencial

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) han sido exigidos por el MARN únicamente como un trámite para implementar proyectos de alto impacto en el territorio.

detonante de conflictos socioambientales. Estudios sobre la temática han evidenciado que los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) han sido exigidos por el MARN únicamente como un trámite para implementar proyectos de alto impacto en el territorio, sin que estos sean adecuados o representen los intereses exclusivos de los desarrolladores de proyectos. De acuerdo con Yagenova⁸¹, otro de los grandes problemas de la institucionalidad del MARN es la poca capacidad de dar seguimiento a los proyectos y sus resultados en los territorios. La necesidad del fortalecimiento del MARN para cumplir con su mandato de proteger los sistemas naturales en todas sus manifestaciones y expresiones, se basa en la supremacía constitucional del bien común.

Según Acuerdo Gubernativo 60-2015 fue aprobado el Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, el cual en materia de estudios establece tres tipos de instrumentos ambientales: de tipo predictivo, correctivo y complementarios (Art. 11). Asegurar la capacidad del MARN para garantizar la calidad de estos instrumentos y el seguimiento de los mismos, debe ser una prioridad de Estado; tanto como la comunicación con las comunidades involucradas para una gestión integral. Ello podría resultar en una mejor herramienta para abordar los conflictos, aunque no tenga institucionalidad adecuada a la temática.

La conflictividad desde el Ministerio de Gobernación: Una mirada de eventos independientes, atendidos por la Policía Nacional Civil (PNC)

La primera línea de atención a los eventos vinculados a la conflictividad es la Policía Nacional Civil. De oficio, la PNC es una de las primeras instituciones públicas que se entera en caso de disturbios y acuden al lugar para contenerlos en aras de la seguridad. En tiempos de paz, la PNC ha suplido las funciones de la anterior Policía Nacional, institución de servicio durante el conflicto armado interno. El paradigma policial de la época de represión estuvo marcado por el empleo excesivo de la fuerza y su carácter antidemo-

crático, siendo utilizado para la represión de la oposición política en cualesquiera fueran sus manifestaciones.

La Policía Nacional existía bajo nociones que permitían y promovían el uso excesivo de la fuerza, estando al servicio de gobiernos autoritarios como en la mayoría de países latinoamericanos de la época. En el caso guatemalteco, el uso de la policía en la represión fue más evidente durante la primera etapa del conflicto armado interno (1960-1970), cuando se crearon unidades como la policía judicial o el batallón de reacción (BROE), conocido luego como Comando 5⁸²; sin embargo, su papel de control se mantuvo principalmente en áreas urbanas. La dirección de la Policía Nacional estaba en manos de militares durante la época.

Cuando se firma el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática –AFPC– en 1996, no se plantea sólo la transformación institucional sino también la construcción de un nuevo paradigma policial que tiene sus raíces en la garantía de la seguridad ciudadana, frente al viejo paradigma de control ciudadano. El AFPC plantea un «concepto amplio» de la seguridad «que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil», sino que «requiere el respeto a los derechos humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática». Dentro de este concepto, agrega el AFPC, «la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales». Asimismo se identifica como «factores de riesgo a los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros...» (numerales 18 y 19).

Sin embargo, a pesar de los cambios implementados, el proceso de reeducación y depuración de los antiguos miembros de los cuerpos policiales no transformó la institución totalmente. MINUGUA, en su informe temático sobre la policía en 2003, señaló cómo a pesar de la implementación de una nueva institución policial, ésta ya presentaba signos de debilitamiento durante los primeros años del nuevo milenio.

«La Misión reitera que una parte del deterioro en la seguridad pública es debido, como se explicó en informes anteriores, entre otros factores, a la debilidad de las instituciones estatales encargadas de prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado y concretamente en el caso que nos ocupa, al deterioro de la PNC y la responsabilidad del Gobierno por no adoptar medidas para el fortalecimiento de esta institución»⁸³.

Esto es particularmente central en la atención de los conflictos, pues la PNC es la única instancia civil con capacidad de despliegue nacional. A pesar de los cambios que se previeron en los Acuerdos de Paz y en la Ley de la PNC, ésta sigue siendo, en la actualidad, un cuerpo principalmente reactivo frente al conflicto.

La policía usualmente está presente en los desalojos de ocupaciones agrarias, toma de carreteras, manifestaciones u otras, haya o no haya enfrentamiento, cumpliendo el papel de mantenimiento del orden público. Sin embargo, debido a la historia reciente del país, y por la composición actual de las fuerzas combinadas entre ejército y policía, no se puede obviar su papel intimidatorio. La ambigüedad entre la nueva doctrina policial y el ejercicio real de la labor policial que además se explica en la ambigüedad del Estado a este respecto, queda en evidencia con la criminalización de la protesta social y de los líderes comunitarios. Estas órdenes deben ser ejecutadas por la Policía, así como el acompañamiento a desalojos aun cuando existan mesas de negociación abierta. A ello se suma que cuando las acciones no son de oficio, sino que son llamados para apoyar

a otras instancias (judicaturas u otros) las acciones policiales implican importantes esfuerzos materiales y humanos. Estos esfuerzos suelen ser patrocinados por quienes tienen la capacidad de pago y el interés de que se lleve a cabo la acción en cuestión.

«[Caso desalojos Valle del Polochic 2011] 41. Según información de la PNC, en los desalojos participaron 709 elementos pertenecientes a las Fuerzas Especiales de la Policía (FEP), de la División de Investigación y Desactivación de Artefactos Explosivos (DIDAE), de Comunicación Social, de la Inspectoría General y elementos de las comisarías de otros departamentos. También participaron aproximadamente 300 elementos del Ejército de Guatemala, incluyendo los elementos responsables antidisturbios. No se cuenta con una cifra exacta del costo de los desalojos. Tampoco se tiene claridad de quién sufragó los gastos de los desalojos. En una entrevista hecha pública, Walter Widmann, quien en ese momento fungía como representante legal del Ingenio [Chabil Utzaj], reconoció que ellos estaban contribuyendo con la gasolina, la alimentación y el hospedaje de los elementos de las fuerzas de seguridad»⁸⁴.

Las dinámicas internas de poder en las comunidades se dan de manera sumamente compleja, en donde la PNC puede cumplir un papel de prevención de la violencia y de mantenimiento del orden, pero también es potencialmente la herramienta que el Gobierno central tiene para atender la multiplicidad de estallidos sociales y comprender a nivel territorial sus dinámicas para solucionarlas. La atención de conflictos como eventos aislados sin historia puede tener consecuencias en la visión maniquea y de corto plazo de los disturbios como eventos que atentan al orden sin reconocer los orígenes de la problemática y sus formas de solución de largo plazo y de profundidad.

La policía usualmente está presente en los desalojos de ocupaciones agrarias, toma de carreteras, manifestaciones u otras, haya o no haya enfrentamiento, cumpliendo el papel de mantenimiento del orden público.

La atención de conflictos como eventos aislados sin historia puede tener consecuencias en la visión maniquea y de corto plazo.

Los Derechos Humanos, una dirección dentro del Ministerio de Gobernación

A partir del año 2012, y a requerimiento del Ministro de Gobernación, se creó dentro del Ministerio la Dirección de Derechos Humanos. La dirección ha implementado 10 áreas de trabajo, de las cuales 4 corresponden a atender casos específicos de conflictividad social.

Estos casos han llegado a la dirección por vía de solicitud expresa del Ministro de Gobernación, por información de las autoridades municipales o gobernadores departamentales.

La metodología según la temática es variable, mientras para unos temas es posible hacer propuestas generales de solución (caso de conflictividad relacionada a la distribución de la energía eléctrica), en otros casos las mesas de diálogo han servido para dirigirse a casos particulares; su base sin embargo se encuentra en la «Metodología de la mediación y resolución alternativa de conflictos» (MRAC), cuyos antecedentes están en la Procuraduría de Derechos Humanos. En el cuadro 4.4 pueden observarse los principales casos que ha llevado la unidad en el periodo 2012-2015.

Cuadro 4.4.
Guatemala: Procesos implementados por la Dirección de Derechos Humanos - MINGOB (2013-2015)

Temática	Acciones implementadas	Logros
Energía Eléctrica	Instalación de un número indefinido de mesas de alto nivel e implementación de la metodología de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos (MRAC).	* Reducción de deuda en Q.240 millones 400 mil; * Reducción del 50% de la deuda entre usuarios y 50 meses para pagar a ENERGUATE; * 327 días sin suspensión de energía eléctrica; *Pacificación de la zona de conflicto (7 departamentos y 23 municipios); * Propuesta de homologación de la normalización y regularización de la prestación de energía eléctrica para todo el país.
Acceso a tierra	Instalación de tres mesas de diálogo (Finca Marsella II y III en La Unión, Zacapa; Finca Primavera en San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz; Finca Samanzana II, Cobán, Alta Verapaz).	* Finca Marsella II y III: compraventa de la finca en cuestión por medio de FONTIERRAS (costo aproximado Q.4.7 millones); * Finca Primavera: otorgamiento de 15.25 caballerías; fueron entregadas a 279 familias (3.5 manzanas por familia); * Finca Samanzana II: Instalación de una subestación de la PNC a requerimiento de la comunidad e inicio del proceso de regularización de la finca.
Oposición a Hidroeléctrica	Instalación de una mesa con propietarios y opositores en Hidroeléctrica Salá, San Pablo, San Marcos.	* Reorientación del financiamiento de proyectos de desarrollo por Hidrosalá (por Q24 millones aproximados); * Disposición sobre rendición de cuentas de autoridades municipales; * Reestablecimiento de la gobernabilidad local por terminar con las medidas de hecho de las organizaciones locales.
Conflictos electorales	Instalación de una mesa técnica de alto nivel con participación de instituciones públicas, candidatos a alcaldes y organizaciones sociales en Nebaj, Quiché.	* Suscripción de pacto de «no agresión» entre candidatos y organizaciones sociales con acompañamiento de la institucionalidad estatal; * Respeto a los resultados de la repetición de los comicios locales el 12 de enero 2014.

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en *Informe logros y avances en la gestión de la dirección de Derechos Humanos*, MINGOB (2015).

La Unidad de Diálogo y Participación Comunitaria del viceministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Energía y Minas (MEM)

Dentro del Ministerio de Energía y Minas, según Decreto Gubernativo Número 361-2007, fue creado el Viceministerio de Ambiente y Recursos Naturales, encargado de «promover el enfoque socio-ambiental responsable en la ejecución de los proyectos de los sectores de las industrias extractivas (minas, petróleo y gas) y del sector energético»⁸⁵. En ese marco y ante la conflictividad generada por dichos proyectos se creó la Unidad de Diálogo y Participación Comunitaria.

Ésta se vincula a los proyectos por medio de las comunidades circundantes, y su función es generar información sobre la conflictividad producida alrededor de los mismos, para asegurar la mejor toma de decisiones, tanto para las autoridades como para los desarrolladores de proyectos.

La información es utilizada por los desarrolladores de proyectos con total discrecionalidad, ya que el Ministerio no tiene la capacidad de controlar a) si las empresas negocian con las comunidades, b) lo que cada una de ellas ofrece a las comunidades si estas llegan a negociar; y, por lo anterior, c) tampoco dan seguimiento a los compromisos surgidos de los procesos de negociación⁸⁶, a pesar de que su incumplimiento podría detonar un ciclo de conflicto.

La unidad de diálogo no tiene forma de incidir dentro del ministerio en relación a la pertinencia de instalar proyectos en áreas indígenas o frágiles ambientalmente. Al menos hasta 2015, la visión predominante para la toma de decisiones era que la legislación no reconoce derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, y que la Constitución Política de la República establece los recursos del subsuelo como propiedad del Estado (por lo tanto administrables por la institucionalidad pública) y prioriza toda inversión que sea de «interés nacional». Bajo esas premisas, la instalación de los proyectos ha sido difícilmente apelable.

Aunque la unidad cuenta con presupuesto a su disposición, se reconoce una ausencia de recursos para tener personal delegado en los departamentos. Para tener información del territorio aprovechan el despliegue de COPREDEH o del acompañamiento de funcionarios de la Comisión Presidencial de Diálogo; asimismo, son usuarios del Sistema de Alerta Temprana (SAT)⁸⁷. El MEM no lleva procesos de mediación ni de diálogo. En caso haya que promover algún acercamiento entre las partes, la información es trasladada al SND para que ellos en conjunto aborden el caso.

En el mapa de la figura 4.4 se identifican los conflictos que la Unidad de Diálogo y Participación Comunitaria tiene registrados entre conflictos por generación, distribución y transporte de energía eléctrica y por proyectos mineros.

4.4.4. El Procurador de los Derechos Humanos

La institución del Procurador de los Derechos Humanos –PDH– fue creada por la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985. Esta, junto a la Corte de Constitucionalidad (CC) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE), fueron las nuevas instituciones democráticas que cumplen la función de asegurar desde su ámbito específico el respeto a la democracia como régimen político.

La figura del Procurador hace alusión al *Ombudsman* que significa «defensor del pueblo» y cuya institución «protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la **administración pública**⁸⁸ que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales»⁸⁹.

El PDH es, en tanto defensor del pueblo, un Magistrado de Consciencia. Sus posicionamientos y declaraciones no tienen carácter vinculante para la toma de decisiones de las instituciones del Estado. Ello pese a que en Guatemala existe preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno en materia de Derechos Humanos.

En la actualidad, la oficina del Procurador de Derechos Humanos o Procuraduría de Derechos Humanos, como también se le

La PDH ampara su acompañamiento en el Convenio 169 de la OIT y en el mandato emanado por el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI).

Como institución, la PDH ha manejado mediación en conflictos desde su instauración.

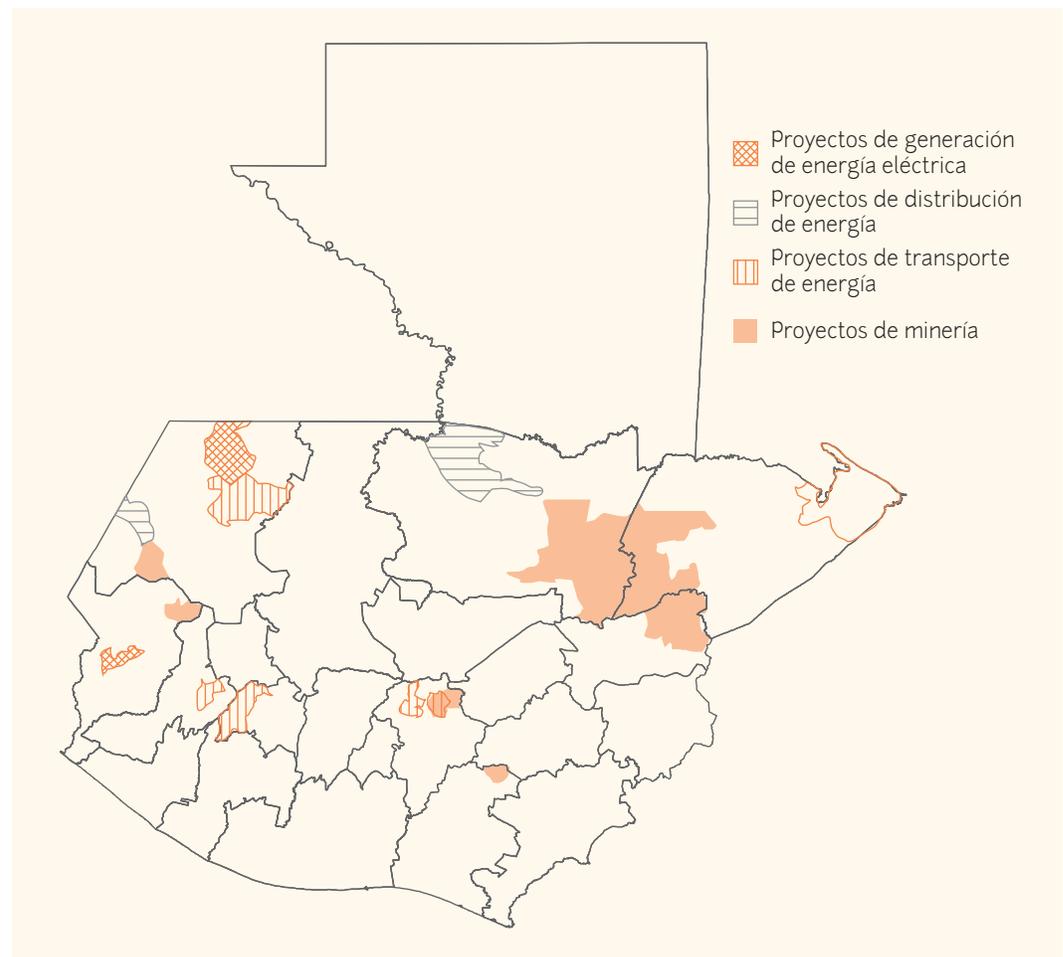
conoce, cuenta con dos procuradoras adjuntas, 16 defensorías⁹⁰ y 34 auxiliaturas en todo el territorio nacional. El responsable de cada auxiliatura y su equipo de trabajo tienen en la práctica la representación del PDH para atender casos de denuncias sobre la posible violación de derechos humanos en sus jurisdicciones. Las defensorías son, a su vez, órganos de atención y de consulta sobre las temáticas a las que se refieren las denuncias presentadas.

Como institución, la PDH ha manejado mediación en conflictos desde su instauración. Desde sus primeros años, las auxiliaturas han sido mediadoras en la práctica entre ciudadanos y funcionarios públicos,

con el objetivo de dar seguimiento a denuncias sobre abusos o violación a los derechos humanos⁹¹. Desde las defensorías también pueden rastrearse funciones de mediación de conflictos, principalmente en la Defensoría de los Pueblos Indígenas –cuya existencia data de 1999– y la Defensoría de Medio Ambiente⁹².

En la Defensoría de los Pueblos Indígenas puede identificarse el acompañamiento de la PDH desde las primeras consultas comunitarias en 2004. Prácticamente ninguna de las otras instancias del Gobierno ha reconocido las consultas como posibles salidas a los conflictos. La PDH ampara su acompañamiento en el Convenio 169 de la OIT

Figura 4.4. Guatemala: Conflictos conocidos por el MEM, por medio de su Unidad de Diálogo y Participación Comunitaria



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en datos del MEM (2015).

y en el mandato emanado por el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), que establece el respeto a la consulta de los pueblos indígenas en su apartado sobre derechos civiles, políticos, sociales y económicos⁹³.

A este respecto, el PDH convocó en el año 2006 al Primer Congreso Guatemalteco Sobre Formas Propias de Consulta de los Pueblos Indígenas, cuyas conclusiones fueron utilizadas para conocer la diversidad de formas en las que los pueblos indígenas llevan a cabo sus consultas, así como su legitimidad. Este es un primer antecedente para su postura desde entonces al respaldo de las consultas comunitarias, en tanto ejercicio de sus derechos fundamentales.

«La consulta es dar a conocer algo que una autoridad o grupo de autoridades desea hacer para una comunidad, con un fin comunal, es averiguar la opinión, y si se realiza para llegar a un mejor acuerdo, es ponerse de acuerdo, comprender las obligaciones y los derechos con respecto al contenido consultado para un mejor desarrollo, bajo un concepto comunitario, que dé sostenibilidad a la armonía, genere convivencia y paz»⁹⁴.

Paralelamente desde la observancia del respeto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales la PDH había recibido, por medio de distintos órganos, denuncias por la instalación de megaproyectos como la Hidroeléctrica Xalalá, la Minera de San Juan Sacatepéquez (Cementos Progreso), Minería de Izabal (níquel) y distintos casos de conflictividad agraria, entre otros⁹⁵.

Es a partir del año 2005 en que a petición del entonces PDH se crea la Dirección de Mediación y Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas (DIMERCIPP). Durante el periodo del entonces Procurador se da seguimiento por medio de las diferentes auxiliaturas a los problemas sociales de las zonas, a manera de establecer cuáles podían ser detonantes de conflictividad.

En este periodo surgieron las figuras de los Oficiales de Negociación e Incidencia (ONI), quienes tuvieron a su cargo una función preventiva por medio del establecimiento de contactos a nivel local con los liderazgos comunitarios⁹⁶, y el establecimiento de un primer Sistema de Alerta Temprana (SAT/PDH⁹⁷) que daba como resultado los mapas de problemas sociales y brindaba información sobre los problemas que podían detonar un conflicto. Los principales problemas sociales detectados por este sistema fueron: la falta de medicamentos, equipo y negligencia en el sistema de salud; la vulnerabilidad a desastres y zonas de riesgo; la falta de fuentes de trabajo; diversas formas de contaminación ambiental; violencia intrafamiliar e inseguridad; así como el incremento indiscriminado de precios (incluido el de la Energía Eléctrica de manera específica). Aunque estos son sólo los principales de 80 problemas sociales identificados a nivel nacional⁹⁸. Esta gestión se caracterizó por el valor de la mediación y el diálogo como mecanismos de resolución de conflictos a nivel local.

Con el fin del periodo del anterior PDH, se articula una nueva Dirección de Mediación. La nueva perspectiva aunada a la arti-

«La conflictividad social deriva de la permanente desatención e histórico incumplimiento de demandas vinculadas a derechos humanos, especialmente sociales y culturales».

Cuadro 4.5.

Guatemala: Expedientes recibidos en la DIMERCIPP según estatus de la gestión (2009-2012)

	2009	2010	2011	2012
Total de expedientes	618	450	319	729
Resueltos con Acuerdo	277	209	s/d	s/d
Resueltos sin acuerdo	153	43	s/d	s/d
Falta de interés de las partes	75	53	s/d	s/d
Otros (incluye en trámite)	113	145	98	s/d

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en *Informes Anuales Circunstanciados*, PDH.

La PDH es la institución pública que ha transitado de la atención de eventos asociados a la conflictividad de manera aislada, a los casos de conflicto que incorporan el contexto, la historia del lugar y actores involucrados.

culación de los conflictos que se trabajaban desde las defensorías, y la anterior dirección de incidencia y mediación han convergido en la idea de que

«La conflictividad social deriva de la permanente desatención e histórico incumplimiento de demandas vinculadas a derechos humanos, especialmente sociales y culturales, de la población que sobrevive en condiciones de desigualdad y exclusión social. En gran medida esa conflictividad ha detonado por falta de información en proyectos extractivos de exploración y explotación de bienes naturales, de generación de energía eléctrica (en especial de hidroeléctricas) y de cultivos extensivos en territorialidades en las cuales habitan mayoritariamente pueblos y comunidades indígenas»⁹⁹.

Actualmente, la Dirección de Mediación identifica dentro de un conflicto aquellos derechos humanos que son violados, la institución garante del cumplimiento de los mismos y la forma como se deben aplicar acciones para la restitución de los derechos. Esta nueva forma de trabajo implica la coordinación con auxiliares, educadores, defensorías, equipos de procuración (por unidad temática) y la dirección de mediación –quien coordina. Únicamente durante el año 2014 este equipo identificó 1,273 alertas de conflictividad entre las cuales más del 50% pertenecía a regiones donde existen licencias de extracción de recursos, de generación de energía eléctrica y cultivos extensivos; las regiones pueden observarse en el norte de Huehuetenango y Quiché, así como en el macizo montañoso central desde San Marcos a Jutiapa¹⁰⁰.

En ese contexto, la PDH ha encontrado tres detonantes de las distintas conflictividades, a saber: 1) la falta de información del Estado hacia las comunidades y poblaciones sobre los megaproyectos, 2) la falta de espacios de diálogo intercultural, y 3) la

descalificación de la demanda social o su criminalización. A estos detonantes se suma que el Estado no reconoce como vinculantes las consultas comunitarias, a pesar de estar debidamente normadas en los Códigos Municipales, la Ley de Consejos de Desarrollo y la Ley Electoral y de Partidos Políticos; así como el déficit existente en la aprobación –tipo trámite– de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales exige a quienes implementan proyectos de tipo extractivo, y su falta de socialización y validación con las comunidades interesadas¹⁰¹.

La PDH es la institución pública que ha transitado de la atención de eventos asociados a la conflictividad de manera aislada, a los casos de conflicto que incorporan el contexto, la historia del lugar y actores involucrados. Han abordado temáticas específicas que podrían generar políticas públicas centradas en el bienestar de las personas, que desemboken en la plena garantía y respeto de los Derechos Humanos.

«La Procuraduría de los Derechos Humanos ha identificado algunos elementos multiplicadores de esa conflictividad, entre ellos: a) la tenencia y posesión de la territorialidad, en especial del suelo y subsuelo; b) las limitaciones en el uso y disfrute de los bienes naturales, entre ellos el agua; c) la política del gobierno de entregar el subsuelo a empresas transnacionales y nacionales privadas para la explotación de los bienes naturales, sin ningún tipo de información y consulta a la población; d) la exclusión social y política de comunidades y pueblos en este tipo de beneficios; e) el notorio y nuevo desgarramiento del tejido social que generan esas inversiones; y f) la criminalización de las representaciones sociales opositoras y en resistencia a dichos proyectos»¹⁰².



15

MARCHA POR AGUA

SI
la V

Es

AUTORIT...
ALDEA...
SEC... AV...
HA POR

MARCHA P

LA MADE



**LA
CONFLICTIVIDAD
SOCIAL: UNA
PROPUESTA DE
ABORDAJE DESDE
EL DESARROLLO
HUMANO**

CAPÍTULO 5

«(...) Todos los seres que habitamos el cosmos somos pactantes, aportamos y nos aportamos mutuamente.

Eso pasa por reconocer con respeto las diferencias existentes, por la colaboración y la reciprocidad. La colectividad interactúa, todos trabajan de la mano para la colectividad y los ciclos de la vida».

—COORDINACIÓN Y CONVERGENCIA NACIONAL
MAYA WAQIB' KEJ

Mujeres indígenas al frente de uno de los grupos campesinos que participan en la «Marcha por el Agua».

Fotografía: Edgar E. Sacayon.

5

LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL: UNA PROPUESTA DE ABORDAJE DESDE EL DESARROLLO HUMANO

Este capítulo se propone explicitar el enfoque que desde el desarrollo humano se ha utilizado para explicar la *conflictividad social*. La pregunta original que dio origen a este informe es ¿Cómo se relaciona el desarrollo humano con las expresiones calificadas como *conflictividad* en el país? Para profundizar en la respuesta, se presentan cuatro apartados más: la protesta social como mecanismo de contienda política (capítulo 6: *La polifonía de la protesta social*); el conflicto por la tierra, principalmente desde los pueblos indígenas (capítulo 7: *La tierra y el derecho a la alimentación*); y las nuevas contiendas por la minería (capítulo 8: *Los conflictos por minería bajo la mirada del desarrollo humano*) y la energía eléctrica (capítulo 9: *La energía eléctrica: nuevas disputas en territorios con carencias históricas*).

Teóricamente, nos anclamos en la perspectiva de *contiendas políticas* para dar cuenta de los procesos sociales que llevan al conflicto, y en el *enfoque de capacidades*¹ para explicar cómo las personas se organizan de manera colectiva para alcanzar lo que consideran es justo. El lente a nivel micro se utilizará para ejemplificar los mecanismos que utilizan las personas en sus intentos por transformar su realidad. Sin embargo, el informe se centrará en las dinámicas macro del país.

5.1. Procesos sociales y políticos en los que se enmarca la conflictividad social: el nivel macro

En Guatemala existen espacios físicos y territorios donde pareciera no haber *conflictividad social*. Donde los días transcurren sin mayor alteración en el ambiente y es posible hablar de paz y concordia local. Estos espacios están generalmente vinculados a la buena gestión comunitaria, al alto grado de cohesión social y a la convivencia pacífica muy común en comunidades indígenas, pero no exclusiva de ellas. Sin embargo, espacios de tranquilidad a menudo esconden algún tipo de conflictividad social que puede interrumpir el ambiente tranquilo, expresándose de manera violenta.

Por otro lado, existen espacios geográficos en los cuales los conflictos se observan en la cotidianidad, con evidentes posiciones encontradas en la desconfianza y/o amenaza al externo, en rótulos o pintas en las carreteras que muestran de una manera muy visible las tensiones en las que están inmersas las poblaciones. Ambas son escenas distintas de paisajes comunes en Guatemala. Tanto la irrupción de un evento violento en un paisaje tranquilo, como la tranquilidad en un

¿Cómo se relaciona el desarrollo humano con las expresiones calificadas como conflictividad en el país?

Las contiendas políticas se dan en espacios de lucha por revertir desigualdades y relaciones percibidas como injustas.

territorio en franco enfrentamiento son una muestra de lo complejo de las relaciones sociales en el país.

La ausencia de acciones de protesta o enfrentamiento no quiere decir que las relaciones no estén tensas. Sin embargo, hoy un bloqueo de carreteras, la toma de una hidroeléctrica, una manifestación pacífica en la Plaza de la Constitución y un enfrentamiento entre vecinos a favor o en contra de la instalación de una empresa minera pueden parecer inconexas tanto geográfica como temáticamente, pero las ha unido en el discurso de los medios de comunicación y de la atención de las instancias gubernamentales un término común: *conflictividad social*.

5.1.1. La perspectiva de las contiendas políticas

Los objetivos de este tipo de manifestaciones son políticos en tanto están en juego relaciones de poder y confrontan nociones sobre lo público. Pueden trascender ámbitos geográficos desde lo local hasta lo internacional. Además, tienen antecedentes históricos, ligados a relaciones de poder local y nacional anteriores al evento visible, y que forman parte del entramado sociocultural de sus territorios.

Es posible rastrear las expresiones más visibles de los conflictos de acuerdo con la noción de *contentious politics* definida por McAdam, Tarrow y Tilly², quienes proponen que los movimientos sociales, grandes huelgas, paros nacionales u otras acciones colectivas que han terminado en grandes luchas políticas derivan de similares mecanismos que se constituyen en procesos sociales, y que por lo tanto son sujetos de estudio en paralelo.

El enfoque de contiendas políticas resulta particularmente útil para el análisis de los eventos que acá se presentan por dos razones principales. La primera es que las contiendas políticas son procesos sociales de largo aliento, vinculadas frecuentemente a cambios sociales derivados de la aplicación de estrategias «para el progreso económico». Y la segunda es que sus eventos más visibles

son entendidos como distintos mecanismos que las personas tienen para reclamar lo que consideran *justo*.

La noción de contiendas políticas tiene su mirada puesta en dos niveles analíticos: por un lado, la posibilidad que tiene la gente de transformar las realidades en el corto plazo en su localidad, y por el otro la posibilidad de transformación de largo plazo de las relaciones de desigualdad en el nivel macro en la estructura social. Las contiendas políticas se dan en espacios de lucha por revertir desigualdades y relaciones percibidas como injustas: la desigualdad de recursos, la desigualdad de poder, la desigualdad de derechos. «El argumento de fondo es que la *contienda*, proceso de conflicto social ubicuo y cotidiano en todas las escalas de la sociedad, es el escenario dentro del cual se generan reclamos y litigios que alternativamente reproducen y transforman la distribución desigual del poder y de los recursos en una sociedad dada o “pacto de dominación”»³.

En las contiendas, como lo explica Brachet-Márquez⁴, el Estado participa ya sea como promotor o productor de las reglas en las que se lleva a cabo la *contienda*, o como legitimador del «ganador». El Estado «legítima» lo que le parece relevante entre los reclamos de los contendientes. Adicionalmente, las acciones de instituciones del Estado pueden generar o reforzar posiciones ya tensas o en *contienda*. Hablar del Estado como *un actor más* soslaya el poder que puede ejercer sobre las relaciones sociales cuando está institucionalizado⁵.

Los conflictos, entendidos en el marco más amplio de procesos sociales complejos implícitos en las contiendas políticas, tienen conexiones importantes con el desarrollo humano dados los cambios en torno a la justicia de la sociedad y con *las capacidades de agencia* de las personas involucradas. La *agencia* de los actores la entenderemos aquí como *su capacidad de actuar sobre sus realidades en pos de transformarlas*. Esta noción tiene un espacio central para el tema que nos ocupa, en tanto es producto de la articulación de otras capacidades que permiten alcanzar

ciertos objetivos e ideas sobre el *bienestar y aquello que las personas tienen razones para valorar*. Estos vínculos se desarrollan en la segunda parte de este capítulo⁶.

Según Martha Nussbaum, «... para pensar en nosotros mismos debemos de pensar en una vida compartida. La parte central del bienestar personal es que todos y cada uno de nosotros produzcamos y vivamos en un mundo moralmente decente, un mundo en el cual todos los seres humanos tengan lo que necesitan para vivir una vida con dignidad»⁷. Esta cita interroga a la sociedad: si lo que queremos es una sociedad justa, ¿quién lo determina? ¿Qué noción de *justo* debemos adoptar en esta sociedad ante el hambre y la exclusión social?

5.1.2. Las contiendas y su vinculación con el mundo

Si bien las contiendas políticas locales corresponden a procesos históricos, para comprenderlas hoy es necesario entender política y económicamente los procesos supranacionales a los que el país se ha incorporado en su historia reciente. Cómo se explicó en el capítulo 2⁸, la inserción de Guatemala en la nueva economía mundial ha sido por medio de la producción de *commodities*.

Las formas de intervenir en el nivel local han variado entre países y regiones en el mundo. Sin embargo, pueden observarse al menos tres grupos de actores que se articulan para el efecto: las empresas multinacionales (EM), los bancos o financieras internacionales (BFI) y las élites locales, privadas o públicas⁹.

La interrelación de estos grupos ha dado como resultado la reconcentración de la riqueza de las naciones. Grandes intereses nacionales se alinean con lo que las poblaciones que habitan en los territorios aspiran. Las grandes desigualdades previas, las nociones sobre el manejo de los bienes naturales y la falta de transparencia (a veces engaño) en las negociaciones generan conflictos.

La región latinoamericana concentra la mayor cantidad de conflictos vinculados a las industrias mineras, aunque no así los re-

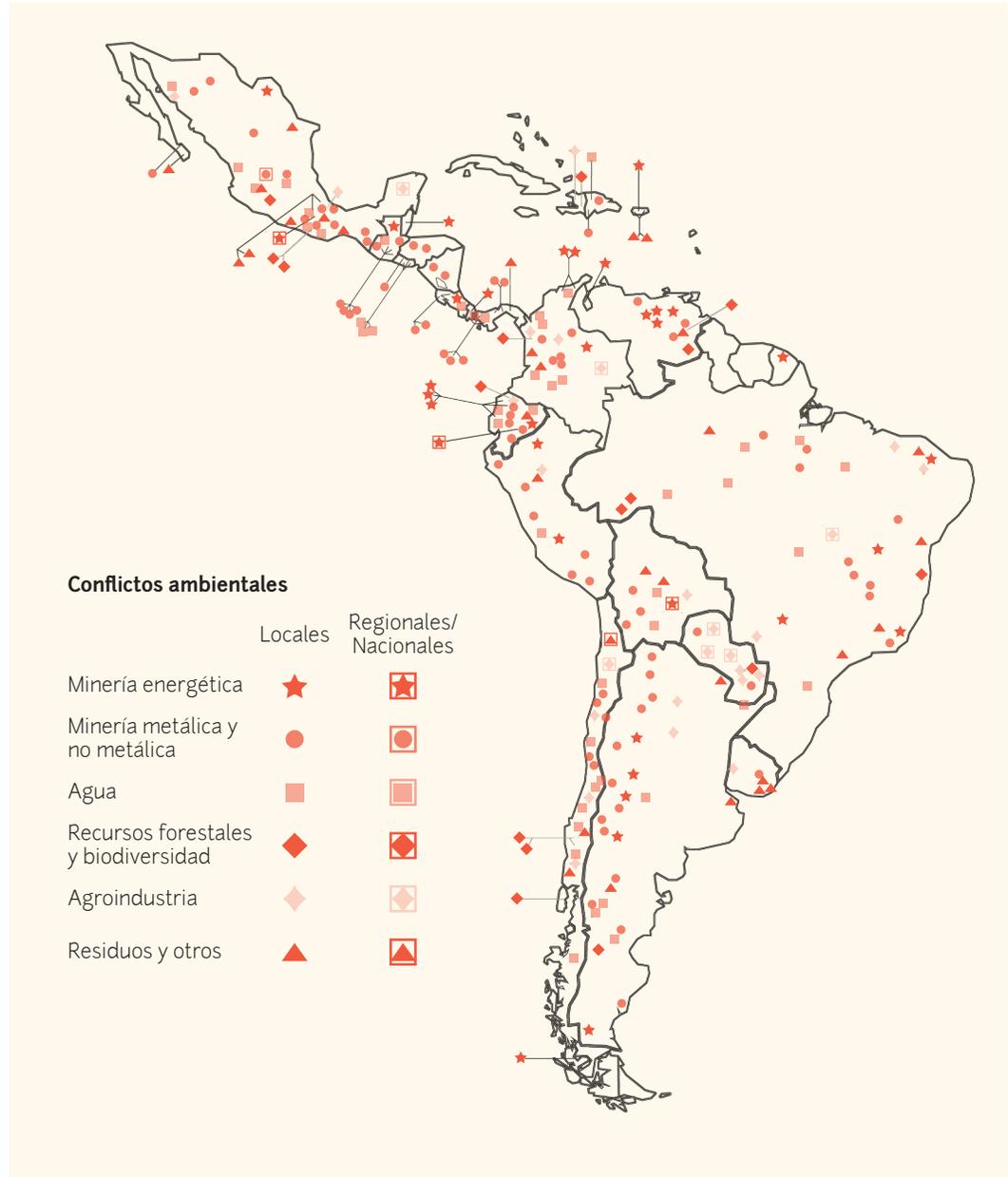
lativos al manejo del agua, que se registran en todo el *sur* del planeta (América Latina, África, Europa Oriental y Asia)¹⁰. En América Latina existe también una gran cantidad de conflictos relacionados con la tierra que, como se verá en el capítulo 7, son los *conflictos originales* en la gran mayoría de casos registrados. Se prevé que los problemas relacionados con el manejo de agua serán más intensos dada su alta demanda en los últimos tiempos, y los distintos usos que implican las industrias.

Muchos «megaproyectos» se interrelacionan con diversos procesos de contienda y por lo tanto desatan luchas y resistencias complejas¹¹. Por ejemplo, de acuerdo con estudios recientes, la minería se relaciona con el uso del agua de tres maneras diferentes: por medio de su utilización en los procesos de extracción, por la contaminación que puede generarse en los mantos freáticos y por la destrucción de fuentes naturales de agua¹². Aunque la minería a gran escala ha hecho esfuerzos por reutilizar las fuentes de agua o por utilizar agua marina para no depender del agua dulce principalmente en países del cono sur donde la explotación minera es especialmente relevante para la economía¹³, los impactos a largo plazo aún no se han podido establecer con claridad. Las grandes industrias de nuestros tiempos están pues interrelacionadas, como lo están los actores a cada nivel en donde defienden sus intereses y réditos principalmente económicos.

Algunos de estos proyectos se han insertado en territorios de poblaciones indígenas que «[en su mayoría] no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión»¹⁴. Lo que algunos entienden por explotación de *recursos*¹⁵ naturales choca con las ideas sobre la protección de los cerros, las cosechas, los bosques y los ríos que forman parte de la tierra como ser vivo –o incluso deidad– para quienes tradicionalmente han habitado los territorios que hoy son objeto de intervención y extracción¹⁶.

¿Qué noción de justo debemos adoptar en esta sociedad ante el hambre y la exclusión social?

Figura 5.1.
América Latina: Mapa con los principales casos de resistencia y justicia ambiental



Fuente: Delgado Ramos, G.C. y Ávila Calero, S. (Coords.) (2012).

Se prevé que los problemas relacionados con el manejo de agua serán más intensos.

Para los pueblos indígenas guatemaltecos, en consonancia con el resto de pueblos indígenas en el mundo –como Perú, Bolivia, Canadá, Australia, Filipinas, India, Chad o Camerún–, la existencia de grandes proyectos de extracción ha significado de nuevo luchar por mantener u obtener sus derechos, sus autonomías o sus territorios y, en muchos

casos, sus formas de vida. De acuerdo con estudios realizados en países latinoamericanos, las dinámicas que se originan alrededor de muchos megaproyectos que no tienen en cuenta las condiciones de las poblaciones a las que afectan, pueden provocar una *nueva pobreza* que consiste en afectar a la gente por medio de eliminar sus formas de vida¹⁷. Por

ejemplo, al reencauzar los ríos o modificar su temperatura, limitar sus caudales, talar los bosques para siembras extensivas, eliminar plantaciones autóctonas, etc., todo lo cual repercute en desplazamiento en la búsqueda de sobrevivencia o por miedo a agentes externos que se internan en los territorios, reforzamiento de estructuras paramilitares y otros fenómenos asociados¹⁸.

5.1.3. Las demandas a un Estado debilitado

Otra de las consecuencias de la nueva etapa económica que se vive en el mundo es la privatización de los servicios públicos. Ésta se dio como resultado de la reducción de las funciones del Estado, tanto por medio de la venta de empresas públicas, como de concesiones y apertura comercial de servicios varios.

La privatización de sus funciones fue para el Estado guatemalteco un problema mayor, dado que antes tampoco garantizaba la prestación de servicios básicos de manera universal. Por ejemplo, a nivel nacional durante el año 1989 el 50.5% de los hogares tenía acceso a agua, el 86.8% de los hogares urbanos tenía acceso a electricidad en comparación con el 27.2% en el área rural y, por último, únicamente tenía acceso a la red de drenajes el 11.6% de los hogares rurales. El promedio de escolaridad de la PEA rural era de 2.2 años¹⁹.

Como resultado de la precariedad rural, pero también del impulso de las ciudades como ejes de la modernización, el fenómeno de la migración interna se fue extendiendo durante la segunda mitad del siglo XX. En los últimos treinta y cinco años la proporción de personas que viven en hogares urbanos se ha incrementado casi al doble, pasando de ser 35% en 1970 a 64% en 2015²⁰.

La presión sobre los servicios públicos se ha incrementado en los últimos años, aunque estos nunca llegaron a ser satisfechos a plenitud, a diferencia de Estados fuertes en América Latina que fueron debilitándose como parte de la privatización y liberalización económicas. La distinción es válida porque en el país nunca se tuvo un Estado fuerte que

haya sido desmantelado durante el periodo neoliberal, más bien fue un Estado que por medio de los discursos de la modernización, la democratización y la paz imprimió esperanzas de fortalecimiento del Estado cuando en realidad sus capacidades estaban siendo reducidas y, a pesar de los esfuerzos que ha habido en materia fiscal, sus recursos no se han incrementado de manera sustancial en el último periodo.

Como se verá en el capítulo 6 de este informe, la población se ha organizado para protestar y manifestar su descontento, mayoritariamente frente a la falta de legitimidad institucional y la falta de servicios y compromisos públicos²¹. Lo que no era visible en estas protestas y manifestaciones múltiples era el enorme malestar que se vio reflejado en las jornadas de protesta durante los meses de abril a agosto del año 2015 y que muchos no se explicaban. Al observar estos datos podemos decir que el malestar era ya permanente, la corrupción y la falta de legitimidad de las instituciones del Estado eran ya evidentes en 2013²².

5.2. Agencia colectiva para el desarrollo humano: el nivel micro

Quienes se organizan en defensa de derechos, o demandando justicia, bienestar o respeto a sus formas de vida, en la mayoría de casos lo hacen, enfrentando condiciones de desigualdad y frente a adversarios poderosos, sin apoyo o protección del Estado, un Estado que no garantiza el cumplimiento de sus derechos y que, en algunos casos, ha sido facilitador de los principales daños de los que son sujetas las poblaciones que se organizan.

Agencia colectiva es la capacidad que tienen las personas que se organizan y actúan colectivamente para modificar su realidad, en busca de sus objetivos. Diferenciamos en este informe aquellas acciones colectivas que se llevan a cabo en función de mejorar el desarrollo humano de las que puedan entrar en contradicción con sus principios. Esto implica que son acciones en búsqueda no

La presión sobre los servicios públicos se ha incrementado en los últimos años, aunque estos nunca llegaron a ser satisfechos a plenitud.

sólo de mayor bienestar (en su pluralidad de conceptos e incluso en contextos adversos), sino también de justicia, lo que implica tanto equidad como respeto a la diversidad de formas de concebir el bienestar.

Acciones extremas o violentas, como linchamientos, incendios, tomas de instalaciones o secuestros, implican contradicciones con el principio de justicia que promueven el desarrollo humano y los derechos humanos. Representan, en su mayoría, casos en los que explota la tensión social acumulada por los conflictos y en donde existe una percepción generalizada de ausencia de justicia, y que se dan, frecuentemente, como producto de largas contiendas no resueltas.

El desarrollo humano²³ expande la capacidad de las personas para vivir la vida que tengan razones para valorar²⁴. Si bien esta capacidad incluye primordialmente a la capacidad individual de edificar una vida valiosa para sí (agencia), la concreción de la misma es el resultado de relaciones sociales que además les enmarcan, promueven o limitan²⁵. En términos prácticos, implica el hecho que un grupo de personas puede incrementar las capacidades de todos al trazarse un objetivo y planificar acciones para alcanzarlo²⁶. «... Si nos tomamos en serio la importancia de la acción colectiva en el cambio social, la agencia individual sólo puede llegar a ser parte de los “medios” para el desarrollo cuando tomamos en cuenta explícitamente la forma en que la agencia individual está conectada con los demás»²⁷.

Ahora bien, las personas pueden aspirar a tener vidas que ellas consideren valiosas, aunque es necesario reconocer que estas están condicionadas por ciertos *factores de conversión* que posibilitan la articulación de diversas ideas sobre lo *valioso*. Como sostienen Bastiaensen *et al.*²⁸, las ideas sobre el bienestar están siempre determinadas por la capacidad de *imaginar o aspirar*. Esta capacidad depende de diferentes factores socio-institucionales que se pueden resumir en: a) la definición de derechos, recursos y oportunidades para la gente; b) la interacción entre los factores sociales de conversión y el ingreso

económico de la gente y sus capacidades reales; c) las ideas sobre lo que es una buena vida y que condicionan la manera en que se desea vivir (individual o colectivamente).

En este informe destacamos también la historia común y la pertenencia a determinado territorio, ambos elementos de *identidad* y fundamentales desde la perspectiva de *contiendas políticas*. Muchas de las acciones a las que nos referiremos en adelante –las resistencias y luchas por derechos– surgen desde los pueblos indígenas y/o comunidades rurales con altos grados de cohesión e historia, que han sufrido durante años procesos de desposesión y despojo de sus tierras y el deterioro de sus formas de vida²⁹.

Según Evans³⁰, los valores –que tienen fuertes raíces en la historia– y la estructura social comunitaria pueden posibilitar el involucramiento de las personas en acciones que impliquen *agencia colectiva*. Ambos elementos se dan en Guatemala, donde además un eje cohesionador ha sido la idea del *buen vivir* o *Utzilaj K'aslema*³¹, una noción originada en los pueblos indígenas, que tiene potenciales vínculos con el movimiento ecologista de larga data, así como el movimiento campesino y los mandatos cristianos sobre el respeto a la naturaleza en un país históricamente católico³².

5.2.1. Agencia colectiva y relaciones de poder: el caso de las consultas comunitarias

Los grupos que luchan por transformar la realidad pueden tener las mismas capacidades organizativas y similares mecanismos de acción colectiva, pero las transformaciones demandadas pueden tardar en llegar para unos, llegar de inmediato para otros, o no llegar nunca para los menos favorecidos.

El papel del Estado es fundamental para dar legitimidad a unas demandas sobre las otras, propiciar o impedir la resolución de las disputas. Por ello, el no intervenir de manera activa en su resolución de fondo puede devenir en que el más poderoso se imponga utilizando todos los recursos a su disposición.

En el caso de los pueblos indígenas, por

ejemplo, es común observar cómo la organización social es anterior a los conflictos que hoy conocemos. Es decir, existen pueblos que han funcionado por siglos alrededor de sus organizaciones políticas locales y otras que recientemente las han rescatado (por ejemplo, el caso de San Miguel Ixtahuacán) pero que tienen gran legitimidad para las comunidades. Con frecuencia, las instituciones públicas y otros agentes de desarrollo no les han tomado en cuenta antes de intervenir en sus territorios, sin comprender que su alteración sin duda traerá conflicto y consecuencias para el *bienestar* de la gente.

Estas organizaciones comunitarias son altamente complejas en su toma de decisiones, usualmente muy legítimas entre sus pueblos y son un claro ejemplo de agencia colectiva de acuerdo a la anterior explicación. Dentro de las múltiples acciones que las poblaciones realizan para dirimir sus conflictos están los diálogos, los cabildos abiertos o asambleas comunitarias, la mediación entre los involucrados, la búsqueda de mecanismos judiciales, y las consultas comunitarias, entre muchas otras³³.

Entre 2004 y 2015 se contabilizan 93 consultas comunitarias. Ninguna de ellas ha

generado resultados vinculantes a las políticas públicas o megaproyectos, sea la modalidad que sea (a mano alzada o en papeleta), aunque invariablemente las comunidades han expresado su desacuerdo en la instalación de los proyectos para los que se hace la consulta.

La gráfica 5.1 muestra los registros oficiales de las consultas comunitarias (que en este caso las lleva la PDH a falta de otra institución que las reconozca) y aquellas que están registradas en otras organizaciones alternativas. Sin embargo, dadas las dinámicas locales, es posible pensar que esta es además una sub-representación de las consultas, pues otras comunidades podrían en su cotidianidad consultar a sus poblaciones sobre estos y otros temas, en actividades que no son públicas.

Las consultas comunitarias se han llevado a cabo principalmente en el noroccidente del país, como se muestra en el mapa de la figura 5.2. Hay municipios que entrelazan áreas como la Franja Transversal del Norte, el área Ixil y los Cuchumatanes. Prácticamente todos los municipios de esas áreas fueron altamente golpeados por el conflicto armado interno y son también los que cuentan con

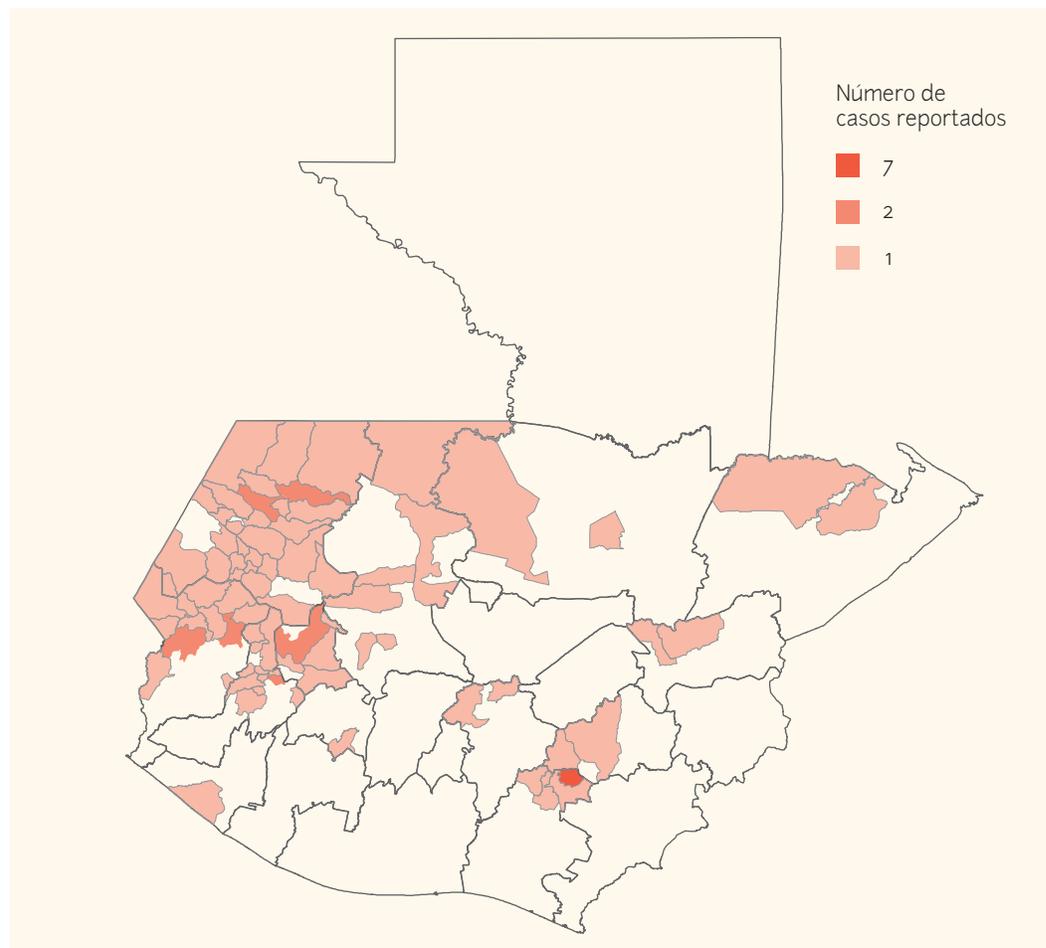
Entre 2004 y 2015 se contabilizan 93 consultas comunitarias. Ninguna de ellas ha generado resultados vinculantes a las políticas públicas o megaproyectos.

Gráfica 5.1. Guatemala: Consultas comunitarias según fuente de registro (2004-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en PDH (2014), CPO y Resistencia de los pueblos, fechas diversas.

Figura 5.2.
Guatemala: Municipios en donde se han realizado consultas comunitarias (2004-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en PDH (2014), CPO y Resistencia de los pueblos, fechas diversas.

Recuadro 5.1. Las consultas comunitarias en Guatemala

Las consultas comunitarias se han llevado a cabo en el país de manera sistematizada desde 2004. Su registro inició con la llegada de grandes proyectos de corte extractivo a los territorios indígenas. La validez y necesidad de las consultas comunitarias genera múltiples reacciones y opiniones encontradas en el plano nacional. Dos visiones antagónicas pueden rastrearse en un *continuum* que ilustra la tensión resultante entre distintas ideas sobre bienestar y desarrollo. En la práctica, cómo se resuelven esas tensiones, pueden ilustrar también la visión predominante, la desigualdad de poder entre grupos sociales y empresas, y los múltiples roles que juega el Estado en los conflictos.

Por lo general, quienes cuestionan la necesidad de llevar a cabo consultas comunitarias previo al otorgamiento de permisos, argumentan que para la aprobación de los proyectos las empresas se rigen por procedimientos legales³⁴ que no incluyen los derechos de los pueblos indígenas en el país. En efecto, todo parece estar legal y en orden. Sin embargo, usualmente

esta visión está lejos de comprender las diferentes visiones del mundo que conviven en el país y las grandes contiendas territoriales que ya están en marcha en los lugares de intervención.

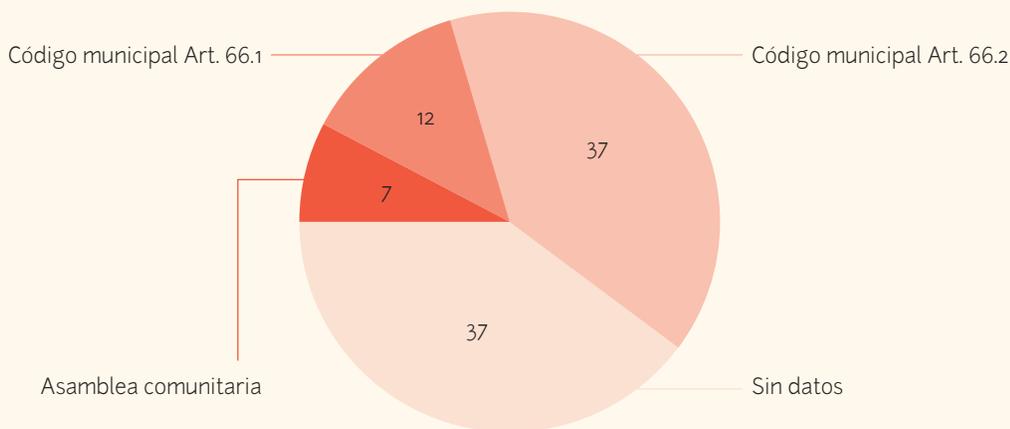
Pese a no estar articuladas en la legislación nacional, las consultas comunitarias están amparadas en múltiples instrumentos internacionales, entre los que destacan la Convención americana sobre derechos humanos, ratificada por Guatemala en 1978; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ratificada por Guatemala en 1983; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, con la adhesión de Guatemala en 1992; el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Guatemala en 1996; y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, por la cual Guatemala votó a favor en 2007.

Al respecto la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial explicita en su artículo 32: «Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo»³⁵.

Aunque algunos aducen que la multiplicidad de la legislación internacional en esta materia, hace necesaria una legislación interna que explicita el tipo de consultas y la forma en que las mismas se lleven a cabo, el Código Municipal (2002) en sus artículos 35 y del 63 al 66, reconoce diferentes tipos de consultas: hechas por la municipalidad a los vecinos, a solicitud de estos mismos, y a comunidades indígenas. En este último punto (artículo 66), establece como tipos de consulta 1) en boleta para el efecto, o 2) de acuerdo al sistema jurídico de la comunidad en cuestión. Como se puede ver en la gráfica 5.2 la mayoría de las consultas, desde 2005, están sujetas al código municipal en su artículo 66, y son pocas las que se han hecho fuera de este marco jurídico, tal es el caso de las Consultas Comunitarias auto-convocadas (7). Aunque existe un 40% de consultas sin registro sobre su tipo, esto puede deberse a la ausencia de una entidad rectora en la materia a nivel nacional. Dato adicional es que 44 de ellas aducen cumplir con el Convenio 169 de la OIT.

En el caso guatemalteco, los proyectos han seguido su curso sin atender las demandas de los pueblos.

Gráfica 5.2.
Guatemala: Tipo de consulta comunitaria (2004-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en PDH (2014), CPO y Resistencia de los pueblos, fechas diversas.

La existencia de consultas vinculadas a la legislación nacional vigente evidencia un esfuerzo válido de las comunidades por hacerse escuchar. De acuerdo con la institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), para que una consulta sea válida esta debería ser «previa, libre e informada» lo que garantizaría la objetividad de la votación y podría entenderse como un puente entre la legislación vigente y el *derecho* de los pueblos indígenas. Por su parte, la Corte de Constitucionalidad (CC) ha fallado en diversas ocasiones a favor de las consultas comunitarias. De acuerdo con el expediente 156-2013 Of.8, Ref: 60-2012, «(...) la carencia de legislación ordinaria *ad hoc* no puede significar la nulidad de la consulta que asiste a los pueblos indígenas porque, de ser así, ello equivaldría a consentir que la pasividad del poder público tuviera como resultado vaciar de contenido al indicado derecho fundamental»³⁶.

Las consultas comunitarias cumplen además con valores y principios indígenas³⁷ que conforman la práctica de vida del *Utzilaj K'alslema*³⁸ o buen vivir, ya que implica «[la] disposición de preguntar, indagar e investigar, como el medio para encontrar la luz y la verdad de los hechos antes de tomar una decisión que puede ser trascendental en la vida de [las] comunidades»³⁹. Consultar por lo tanto no solamente es una acción reivindicativa de los pueblos, sino también es una práctica con significado cultural y cosmogónico.

En un país tan diverso como Guatemala, reconocer el derecho a la consulta y la posibilidad de no otorgar permisos en territorios opuestos a los proyectos debe ser una posibilidad. Dado que la interacción de las comunidades por sus medios legítimos es tanto agencia colectiva como ejercicio de ciudadanía, el Estado debe velar porque esta participación y opinión sea encausada hacia la construcción del país en beneficio de la gente, y no de los intereses económicos del gran capital, independiente de su procedencia.

menor IDH. Caso especial son los municipios del suroriente del país –entre Jalapa y Santa Rosa–, así como en Zacapa –donde las consultas han sido sobre proyectos hidroeléctricos. Es evidente que los pueblos se han organizado para manifestarse en contra de un sistema que les es adverso y que está modificando sus paisajes y sus modos de vida, y no les está generando mayor desarrollo humano.

Es correcto pensar que las poblaciones a lo interno no se encuentran totalmente cohesionadas y que también existen relaciones de poder que se evidencian en la medida que las contiendas avanzan. Existen, por supuesto, grupos a favor y en contra de determinados proyectos, aún en las comunidades pobres. Personas que están interesadas en obtener beneficios económicos de la venta de sus terrenos o de su fuerza laboral versus otras nociones más colectivistas o de conservación del patrimonio natural y cultural de sus territorios. Intereses partidarios se entremezclan además con las luchas de maneras complejas

y diversas. Sin embargo, la complejidad de las relaciones comunitarias en la mayoría de los casos aquí estudiados no ha impedido que las poblaciones sigan sus esfuerzos por la defensa de lo que consideran valioso por medio de diversos mecanismos (contenciosos o no).

5.2.2. Agencia colectiva y mecanismos de articulación

En el caso guatemalteco, casi como regla general, los proyectos han seguido su curso sin atender las demandas de los pueblos que se han pronunciado en su contra. Estos se implementan y ejecutan sin que las comunidades aledañas tengan alguna incidencia en la toma de decisiones. En la figura 5.3 se ilustran acciones (mecanismos) llevadas a cabo por diversos actores durante un periodo de diez años, en el proceso de un conflicto tipo. Lo que se resalta es la multiplicidad de acciones posibles, donde únicamente dos pueden calificarse como “contenciosas”. Así como los distintos niveles que operaron.

No es casualidad que las comunidades se articulen con –o formen parte de– movimientos sociales más amplios, con mayor experiencia y capacidad de balancear las relaciones de poder e influencia en el país y el mundo. Un ejemplo de lo importantes que pueden llegar a ser estas alianzas es el apoyo recibido a las comunidades víctimas de masacres durante la década de 1980 alrededor del proyecto de la hidroeléctrica Chixoy. Estas comunidades se han visto acompañadas por movimientos sociales en algunos momentos y circunstancias particulares y, eventualmente, equilibrado el poder de negociación con el Estado, algo que era exclusivo de las élites⁴⁰.

Finalmente, en 2010, se logró que el Gobierno de Guatemala acordara reparar a los sobrevivientes, aunque esto no se cumplió de inmediato. En 2014 el Congreso de Estados Unidos de América aprobó el *Consolidated Appropriations Act 2014*⁴¹ en donde condicionaba el financiamiento al país hasta que se pudiera comprobar que el Gobierno de Guatemala tomaría acciones concretas para la ejecución del plan de reparaciones de 2010. Fue a partir de esa presión internacional que el Gobierno empezó las reparaciones.

Ejemplos como éste hay muchos, la mayoría acompañados por organizaciones solidarias y medios de comunicación alternativos⁴². En ese contexto algunos miembros de la cooperación internacional han sido calificados de «promover la conflictividad social en el país»⁴³ por financiar organizaciones que promueven el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos o el desarrollo integral y sostenible. Sin embargo, lejos de ello, organizaciones multilaterales, ONG y otras entidades de cooperación apoyan procesos de lucha social de largo aliento, a fin de mejorar las capacidades de los pueblos, promoviendo con ello modificar en alguna medida el entorno de vulnerabilidad y pobreza en que se desenvuelven.

5.2.3. El ejercicio de agencia colectiva en un ambiente hostil

En tanto las contiendas políticas implican tensión, en determinadas condiciones gene-

ran violencia, choque, enfrentamiento con consecuencias muchas veces negativas. De acuerdo con Jérôme Pelenc y colegas:

«El concepto de agencia no se refiere simplemente a la capacidad de actuar para alcanzar metas o intereses individuales. También se refiere a la capacidad de alcanzar objetivos que trascienden o promueven el bienestar individual, e involucran la solidaridad, generosidad y el compromiso con los otros, por ejemplo tomar parte en proyectos de desarrollo o de reducción de la pobreza, protección ambiental o desarrollo local sostenible. Sin embargo, el ejercicio de la agencia puede también resultar en la reducción de bienestar. Por ejemplo, activistas políticos o ambientalistas corren el riesgo de ir a prisión cuando protestan frente a compañías poderosas, instituciones públicas o megaproyectos (...) En otros casos la gente puede incluso morir (...) En situaciones como estas, los niveles de bienestar se reducen drásticamente (incluyendo las correspondientes capacidades relativas) y las vidas de las personas pueden estar en riesgo»⁴⁴.

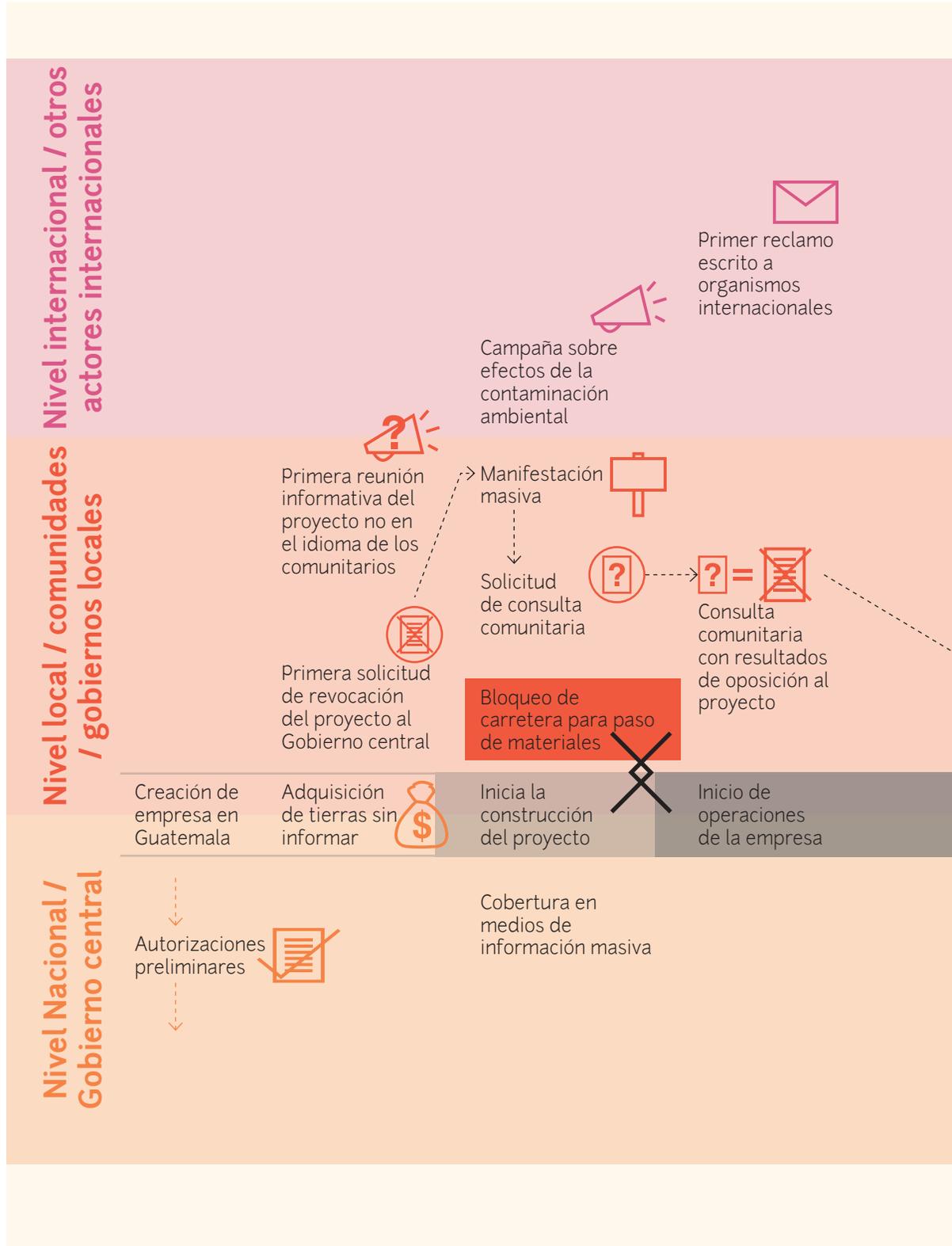
En los registros hemerográficos a los que nos referiremos en el capítulo 6, se identificaron al menos 205 y 159 heridos; así como 45 y 18 fallecidos en 1997 y 2013, respectivamente, resultado de escaladas violentas en eventos conflictivos. También se pudo rastrear que en la mayoría de estos eventos la violencia se da cuando se enfrentan las organizaciones sociales o pobladores con elementos de seguridad privada o con las fuerzas de seguridad del Estado, por ejemplo, en el caso de los desalojos violentos.

A estos eventos hay que sumarles otros tipos de violencia que generan daños irreparables a la salud física y psicosocial de las comunidades, como los casos de intimidación. Líderes y lideresas comunitarias han denunciado ser blanco de amenazas y atentados contra sus vidas por formar parte de movimientos de oposición, lucha o resistencia pacífica. Ejemplo de ello es el caso de mujeres involucradas en la lucha por la tierra de El Es-

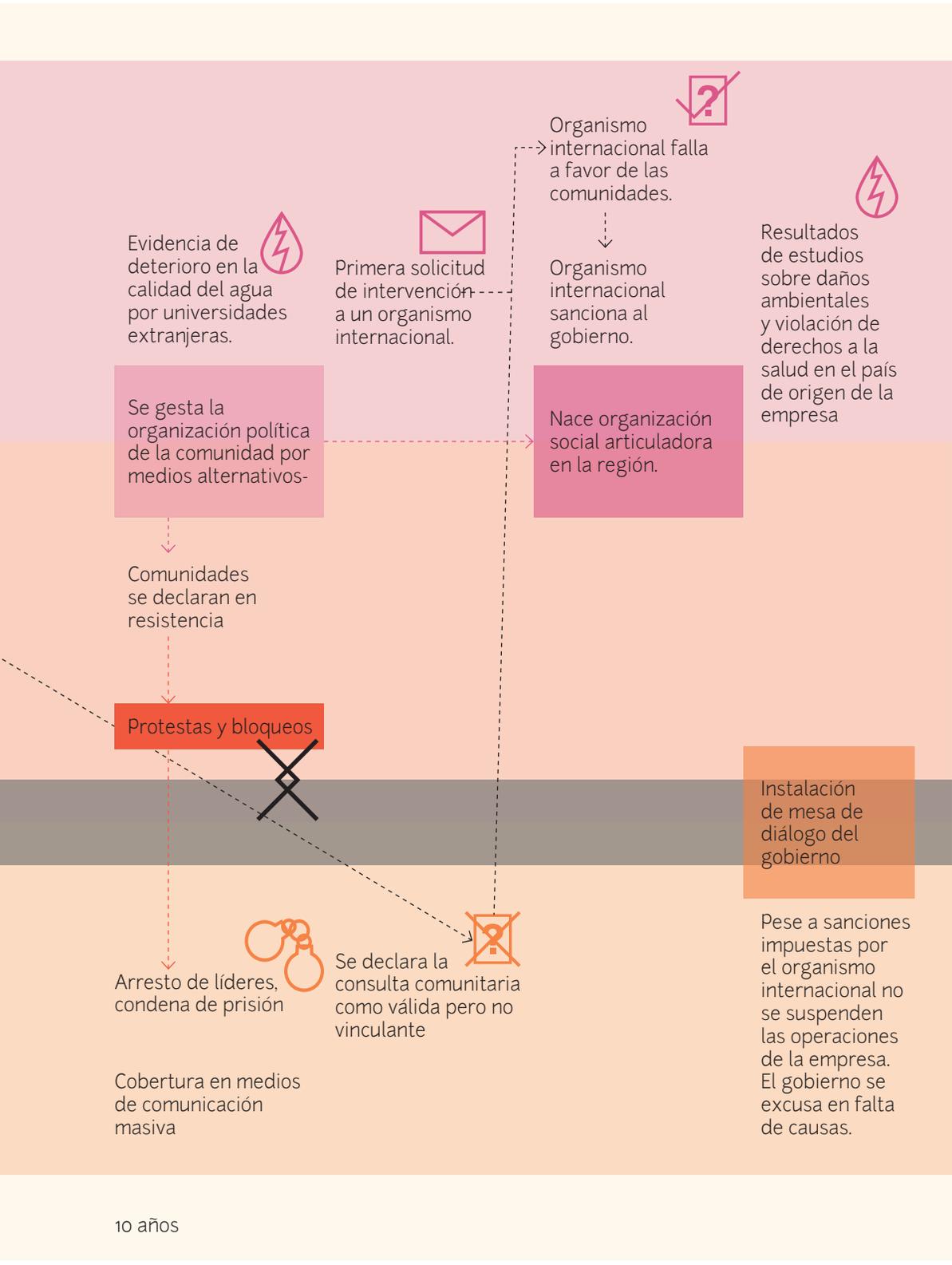
Lo que está en conflicto no son los recursos en sí mismos, sino los valores y visiones antagónicas sobre desarrollo.

Figura 5.3

Proceso de un conflicto: algunos mecanismos contenciosos o no contenciosos utilizados según niveles y principales actores



Fuente: INDH-PNUD Guatemala.



Líderes y lideresas comunitarias han denunciado ser blanco de amenazas y atentados contra sus vidas por formar parte de movimientos de oposición, lucha o resistencia pacífica.

tor, Izabal, quienes no fueron solamente intimidadas, sino también violadas sexualmente por elementos de seguridad de la Mina de Níquel y elementos de la PNC⁴⁵, según consta en caso abierto en la Corte de Justicia de Ontario, Canadá, sede de la expropiataria de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN).

Tanto la oficina del Procurador de Derechos Humanos (PDH) como la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala (UDEFE-GUA), llevan registro del número de personas que han sido víctimas de algún hecho delictivo o intimidatorio que se da en virtud de su trabajo como defensor de derechos humanos. Entre los hechos por los cuales se han registrado las denuncias (2000-2014) destacan las amenazas escritas, intimidaciones, denuncias judiciales, persecuciones y amenazas telefónicas. Además, durante esos años se registran 174 asesinatos, 178 intentos de asesinato, 210 detenciones ilegales, entre otros. Dato alarmante es que para el año 2014 el porcentaje de mujeres agredidas entre defensoras de derechos humanos era del 52%, en contraste con el periodo 2000-2014 cuando las víctimas mujeres alcanzaban el 30%. En la gráfica 5.2 puede observarse cómo se ha incrementado el registro de las agresiones a defensores de derechos humanos.

Lo que estos datos evidencian es que ser defensor(a) de derechos humanos en el país es una actividad arriesgada y cada vez más *criminalizada*. De acuerdo con la PDH, la criminalización

«... se refiere al inicio de investigaciones o querrelas judiciales sin fundamento en contra de defensores de derechos humanos (...) Algunos de los delitos de los que se acusa a defensores y defensoras de derechos humanos están contenidos en el Código Penal⁴⁶:

- »Título XI, de los delitos contra la Seguridad del Estado;
- »Título XII, de los delitos contra el orden institucional; Capítulo I, De los Delitos contra el Orden Institucional, Capítulo III, De los delitos contra el Orden Político Interno del Estado,

Capítulo IV, De los delitos contra el Orden Público; Capítulo V, De los delitos contra la Tranquilidad Social; Capítulo VI, de los Delitos contra la Administración Pública cometidos por particulares.

- »También se aplica el Decreto 21-2006, Ley contra la Delincuencia Organizada, delito de Conspiración, Asociación ilícita»⁴⁷.

En la desigualdad imperante, otra de las consecuencias adversas de formar parte de las luchas o resistencias sociales y comunitarias, es que muchas familias pobres se han visto aún más empobrecidas o enfrentando nuevas formas de pobreza⁴⁸. De manera directa, por ejemplo, al tener que abandonar sus tierras (sea por compra o por violencia), como de manera indirecta, dado que las luchas pasan a ser prioritarias con lo que se resta tiempo a otras actividades productivas que dan sustento a las familias.

Lo anteriormente descrito tiene relación con las *capacidades* que plantea el enfoque de desarrollo humano. Ello significa que para quienes tienen ingresos superiores, gente trabajando para ellos y que no es indispensable para su sobrevivencia, su participación en una organización no incidirá en su mayor o menor pobreza o bienestar. Por otro lado, tampoco es comparable el manejo del tiempo cuando de invertir a gran escala se trata. Hay quienes pueden esperar un tiempo para que sus inversiones empiecen a dar ganancias sin tener por ello que sufrir privaciones significativas a su bienestar. De igual manera en cuanto al seguimiento a juicios (local o internacionalmente), pues los procesos duran muchas veces más que las concesiones del Estado.

Las personas en situación de pobreza extrema viven de sus ingresos inmediatos o de sus cosechas, lo que implica una enorme brecha entre unos actores y otros en términos de capacidades para transformar sus entornos y esperar a que sus acciones den resultados. Como se verá en el análisis de los conflictos por proyectos de extracción minera, las poblaciones aducen falta de información como

Gráfica 5.3.

Número de agresiones a defensores de derechos humanos (2000-2014)



Fuente: UDEFEGUA (2015:10).

Recuadro 5.2. Mujeres y agencia colectiva (percepción de mujeres)

Las mujeres que ejercen sus capacidades colectivas y participan de las luchas sociales lo hacen desde diversos espacios. Aunque la mayoría de las veces están invisibilizadas por los liderazgos masculinos cuando se trata de movimientos mixtos o comunitarios, poco a poco se han hecho escuchar. Será necesario reconocer sus labores tanto al frente de las luchas, como cuando se quedan atrás en las localidades, a cargo de los hijos y ancianos, de los animales y las hortalizas para tener que comer.

Apostar por el cambio de las relaciones de poder en una sociedad patriarcal implica muchos ámbitos de lucha, desde la misma casa y comunidad, la academia y los centros de investigación hasta el terreno de la defensa por la tierra y la identidad. Hay mujeres que defienden la revolución de sus cuerpos, sus derechos sexuales y reproductivos, también la diversidad sexual. Ser mujer, consciente y reflexiva, crítica y activa políticamente implica también riesgos de todo nivel y grandes desprendimientos.

Como se ha dicho ya sobre el ejercicio de agencia colectiva, los réditos de la lucha son de doble cara: por un lado el empoderamiento y la capacidad de transgredir normas preestablecidas es visto por las mujeres como positivo; también lo es la construcción de una familia política con la que se comparten visiones del mundo y valores transformadores de la sociedad. Las mujeres en movimiento son en ellas mismas potenciales fuentes de cambio radical en este mundo. Está también la energía de sobreponerse a los miedos, de enfrentar los riesgos y muchas veces vencer compañeros y compañeras que no confiaban en sus capacidades o les juzgaban por hacer cosas «de hombres».

Por otro lado, también existen consecuencias negativas; entre las principales está la pobreza de quienes se involucran a luchas, dado que las motivaciones no son pecuniarias. También las amenazas que se extienden a las familias y el rechazo de antiguas amistades o

Hay quienes pueden esperar un tiempo para que sus inversiones empiecen a dar ganancias sin tener por ello que sufrir privaciones significativas a su bienestar.

familiares que no comparten las visiones que implican la transformación social. En muchos casos las mujeres han sufrido violencia física y verbal de compañeros, autoridades o funcionarios que menoscaban su trabajo por ser mujeres. La violencia sexual no es ajena a las luchas, y hay quienes han sufrido atentados mortales individualmente o junto a sus familias. Algunas de ellas han quedado heridas y otras sin familia al tener que sacarlas de su círculo primario para protegerles.

Las mujeres que trabajan por transformar el mundo lo hacen por diversos motivos. Hay quienes han sido directamente afectadas y víctimas de enormes injusticias y despojos –propios o de sus antepasadas. Ellas y sus familias o comunidades se encuentran en posiciones de desventaja frente al poder de quienes les han infringido dolor y muerte. Hay otras que vienen de familias comprometidas con las luchas sociales y las resistencias, algunas de ellas son hijas o nietas de quienes lucharon contra las injusticias –en nombre propio o en colectivo. Las menos, pero evidentemente igual de comprometidas, son aquellas cuyo compromiso social surge del contacto con una realidad que no les era propia, pero que dado su ojo crítico comprenden; estas últimas son las que al involucrarse pierden sus redes de confort pero ganan emancipación y autonomía.

Cuando se les pregunta cuál es su horizonte en la vida responden de maneras diversas, para unas es el día a día, mientras para otras *«[Nuestro] horizonte es la vida, es poder vivir y poder ser en la colectividad y en lo personal. [...] efectivamente partimos de que nos metimos a la lucha porque queremos hacer cambios en lo colectivo, fue una decisión personal pero pensando en la colectividad, muchas veces la colectividad empieza por tu familia, empieza por la comunidad y luego va para el país y después va por el mundo, porque estamos hablando de la vida del mundo, estamos defendiendo el planeta»*.

Fuente: Este recuadro surge de la reflexión colectiva del taller «Mujeres, luchas sociales y desarrollo humano», del 26 de marzo de 2015.

uno de los grandes problemas. Sin embargo, no es únicamente la información inmediata sobre la instalación de un proyecto lo que les hace falta, sino la capacidad de prever las consecuencias de todo tipo que trae la instalación de uno de estos proyectos en sus territorios. Por lo tanto, el manejo de la incertidumbre puede ser también detonante de un enfrentamiento.

5.3. Agencia colectiva y poder: de vuelta a lo macro

Las transformaciones del modelo de desarrollo político y económico al que se ha hecho referencia en este informe, son producto de construcciones sociales continuas que dan como resultado lo que hoy conocemos⁴⁹. Las formas de agencia colectiva que actores de élite utilizan para transformar la realidad no

se dan en las carreteras o en las comunidades por medio de un bloqueo o una protesta, sino por los mismos medios políticos que provee el sistema, cuyas «fallas» y características poco democráticas de concentración de poder, promueven mayor permeabilidad a estos intereses.

En las altas esferas del poder se relacionan –y negocian– las élites económicas y políticas para delinear el futuro del país. Estas negociaciones pueden representar intereses legítimos basados en sus propias concepciones sobre el *mejor* desarrollo para el país, aunque lamentablemente otras acciones se dan con intereses ilegales delineando lo que les provee mejor rédito económico y político para ellos y sus redes⁵⁰. El poder que tiene el sector privado organizado en el país ha sido ya múltiples veces estudiado en su capacidad de influenciar el accionar del Estado⁵¹. Sin

embargo, hay que estar conscientes de que este sector no es un ente granítico como lo conocimos antes, sino cada vez más complejo: «La disputa de las fuerzas en contienda, el capital histórico y los llamados capitales emergentes así como los políticos-empresarios (o, como la llamamos tentativamente: la clase política-empresarial), están en movimiento y *convergen en espacios con frecuencia comunes, donde negocian y eventualmente acuerdan*⁵² (legislación, candidaturas, inversiones)...»⁵³. Las modificaciones institucionales, legislativas y de políticas públicas para su beneficio se logran debido a la relación intrínseca entre capital y Estado.

Si bien toda organización que busca alcanzar objetivos de desarrollo y *bienestar* es digna de reconocerse como capacidad colectiva, existen sin duda formas del accionar colectivo que tienden a reforzar las relaciones de desigualdad económica y política del país, y que incluso tienen consecuencias que se dan en detrimento de otros⁵⁴. En consecuencia son contrarias a los principios de

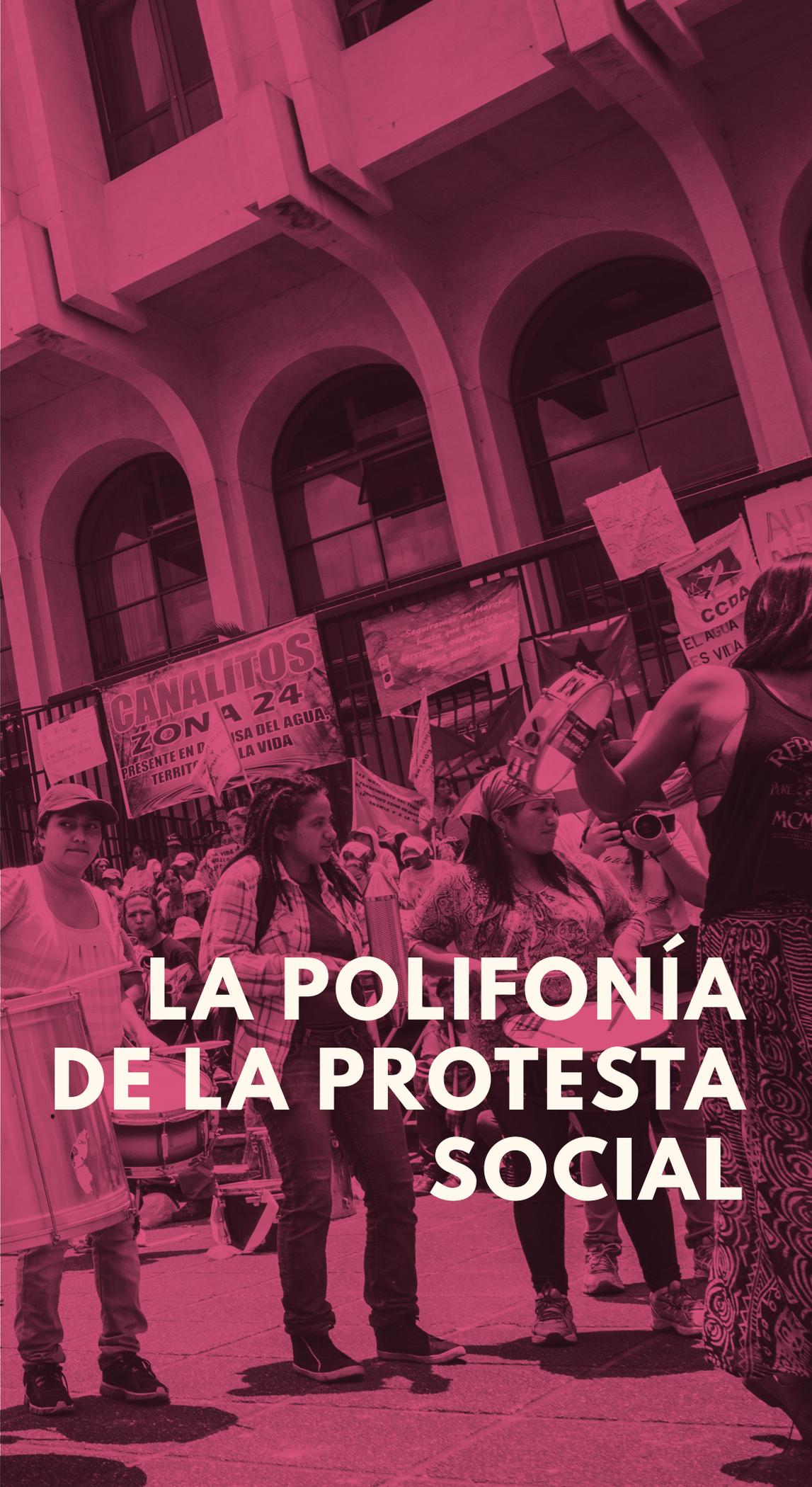
justicia que orientan el enfoque de desarrollo humano. Mientras existan esas amplias brechas en el poder transformador de la realidad en beneficio de pocos, se estará impidiendo el florecimiento de la democracia –intrínseca e instrumentalmente– valiosa para el desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, se resalta la importancia de un Estado democrático que respete y promueva las distintas cosmovisiones con sus respectivas nociones de bienestar, y condiciones dignas para toda su población bajo una noción compartida de *lo justo*, que fundamente un marco de pleno respeto a los derechos desde el punto de vista de todos los actores posibles. En una sociedad altamente desigual, el Estado tiene la obligación de enfocarse en aquellos que se encuentran en la base de la pirámide social y de equiparar las relaciones de poder para que ambos extremos sean escuchados de igual manera. Profundizar la democracia, en su versión sustantiva, puede generar las condiciones para lograrlo.

Mientras existan esas amplias brechas en el poder transformador de la realidad en beneficio de pocos, se estará impidiendo el florecimiento de la democracia –intrínseca e instrumentalmente– valiosa para el desarrollo humano.



6



LA POLIFONÍA DE LA PROTESTA SOCIAL

CAPÍTULO 6

«Tu verdad aumentará en la medida que sepas escuchar
la verdad de los otros».

—MARTIN LUTHER KING

*Ciudadanos manifiestan frente
a la Corte Suprema de Justicia
en apoyo a la «Marcha por el Agua».
Fotografía: Edgar E. Sacayon.*

6

LA POLIFONÍA DE LA PROTESTA SOCIAL

Las «expresiones» de las contiendas políticas incluyen una variedad de manifestaciones de descontento de los distintos sectores de la sociedad, con amplitud de causas, detonantes y formas, mediante las cuales se disputan sentidos, posiciones, derechos, propiedades, dignidad política, recursos económicos, etc. Estas expresiones abarcan multiplicidad de acciones en diversos espacios, tiempos y formas.

Esencialmente, las expresiones de contienda política son acciones colectivas que pueden adoptar muchas formas: breves o mantenidas, institucionalizadas o disruptivas, monótonas o dramáticas¹. Estas acciones, la mayor parte del tiempo se dan en el marco de la institucionalidad existente, y se convierten en *contenciosas* cuando son puestas en marcha por colectivos que carecen de acceso regular a las instituciones, que sacan a luz reivindicaciones nuevas o poco aceptadas y que se conducen de un modo que constituye un desafío para otros, sobre todo para quienes se encuentran favorecidos en la balanza de las relaciones de poder. Según Sidney Tarrow, la acción colectiva contenciosa es la base de los movimientos sociales, no porque los movimientos sean siempre violentos o extremistas, sino porque la acción colectiva «es el principal recurso, y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la

gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados»².

Según datos del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) de Bolivia, en Latinoamérica resalta la tendencia de los actores sociales a utilizar mayoritariamente medidas de presión que se encuentran dentro de los marcos institucionales y legales. Afirma también que dichas medidas de presión son provocadas por «una estructura social desigual y jerárquica, con niveles de poder e ingresos concentrados en los estratos más altos de la estructura social» ilegítimos en la sociedad, es decir, que la sociedad cuestiona constantemente la injusticia, la pobreza y los altos niveles de desigualdad³. Conforme esta perspectiva, muchas de las protestas y los conflictos sociales se radicalizan y escalan por «la falta o debilidad de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones y plataformas de negociación»⁴.

Las plataformas de negociación y diálogo en estas condiciones son desiguales y con baja legitimidad entre la población, por lo que es de esperarse que la ciudadanía cuestione las instituciones del Estado y sus capacidades de solucionar los efectos de la desigualdad. Como plantea Raquel Gutiérrez⁵, las sociedades modernas pueden entenderse como totalidades aparentes y conflictivas, atravesadas

La acción colectiva es el principal recurso, y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados.

En 1997, la prensa escrita registró 19.2 protestas mensuales, en comparación al año 2013 en que registró 22.7.

das por relaciones asimétricas de poder, que alcanzan cierta estabilidad en el tiempo y en el espacio mediante la construcción de dispositivos políticos y productivos que organizan la vida cotidiana y manejan y contienen el conflicto interno sin resolverlo, situación cada vez más clara para la ciudadanía.

En los últimos años, ha predominado en Guatemala un accionar de los distintos actores sociales desde «una lógica que hace uso de la presión social (protestas) como un mecanismo para abrir espacios de interlocución con el Estado con la finalidad de que se creen, modifiquen o mejoren determinadas políticas públicas o leyes»⁶. La agencia colectiva se ha centrado en hacer uso de los recursos con los que se cuenta dentro del sistema, aun cuando muchas de las reivindicaciones de algunos sujetos colectivos cuestionan directamente las bases del modelo económico, político, social y cultural predominante.

Según Yagenova y Véliz⁷, el año 2003 puede establecerse como «el principio del fin del *tiempo de la paz*». El estancamiento de las partes más sustantivas de los Acuerdos de Paz y la cada vez menor reivindicación de los mismos por parte de los distintos actores sociales, un incremento cuantitativo y cambios cualitativos de la protesta social, así como un posicionamiento crítico frente a los espacios de diálogo y negociación con el Estado, el distanciamiento de los movimientos sociales frente a los partidos políticos de izquierda, y la victoria electoral de un gobierno visiblemente inclinado hacia los intereses empresariales y transnacionales, marcaron un quiebre con el ciclo de protesta anterior, inaugurando un nuevo ciclo que se ha caracterizado por el incremento –aunque no sostenido, sí territorial– de las expresiones de contienda política.

La protesta social en Guatemala, según la base de datos hemerográficos INDH 2014⁸ aumentó de 230 eventos en el año 1997 a 272 eventos en el año 2013. Es decir que en 1997 la prensa escrita registró 19.2 protestas mensuales, en comparación al año 2013 en que registró 22.7.

De esta cuenta, en el periodo 1997-2013 puede observarse una tendencia a la *descen-*

tralización de las protestas, esto quiere decir que dichas expresiones disminuyeron en el departamento de Guatemala –capital del país, centro de la institucionalidad estatal y de la toma de decisiones a nivel nacional– y aumentaron en los departamentos, sobre todo en el ámbito municipal (gráfica 6.1).

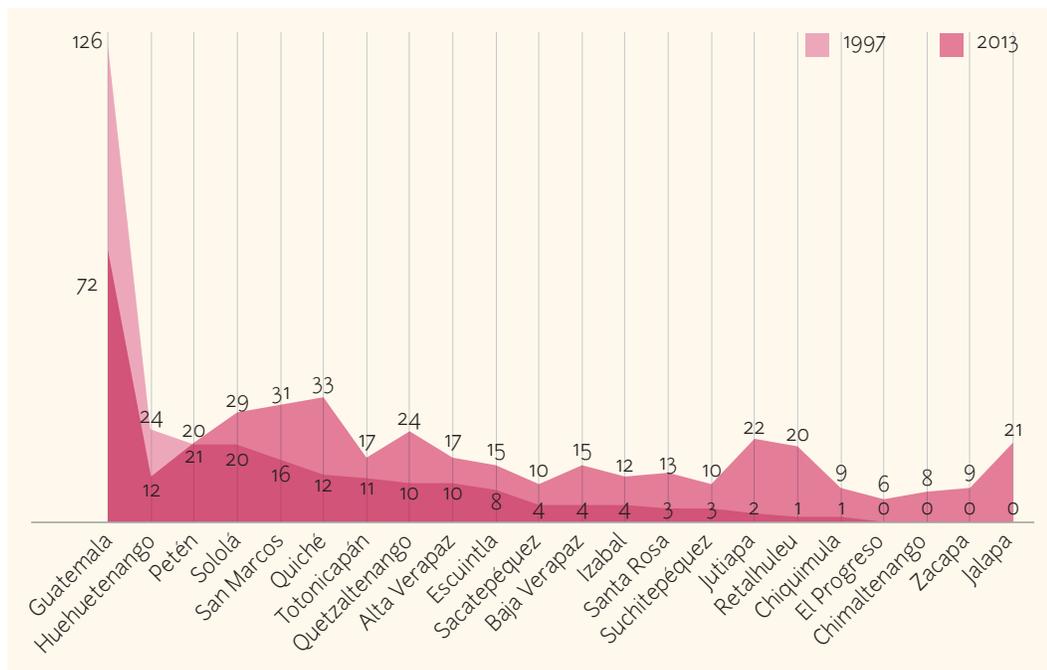
En 1997, la protesta social se concentraba en el departamento de Guatemala. En el año 2013, no solamente ha bajado considerablemente la frecuencia de expresiones de contienda en ese departamento, sino que aumenta notablemente en el resto de los departamentos. Este tránsito hacia los departamentos puede deberse no sólo a un mayor registro o cobertura por parte de los medios, sino también a una mayor posibilidad, tras el fin del conflicto armado interno, de manifestar el descontento o la inconformidad en el ámbito local.

Por otro lado, los reacomodos en el modelo económico, consistentes principalmente en la mercantilización de la naturaleza en todas sus formas, el aumento de la explotación agrícola intensiva en capital, la mercantilización de las expresiones culturales, la privatización de los bienes públicos; todo esto, mediante la utilización del poder del Estado como impulsor de las mismas, en contra de la voluntad popular, en lo que David Harvey⁹ ha llamado «acumulación por desposesión», ha llevado a la intensificación de los intereses sobre viejos y «nuevos» territorios, muchos de ellos históricamente reservados, en el caso de Guatemala, a la concentración de mano de obra¹⁰ para las fincas cafetaleras, algodóneras y azucareras bajo el modelo agro-exportador del Estado. Este modelo que amenaza directamente los medios de vida de las comunidades, ha detonado el descontento –histórico en gran parte del país– y la lucha de las y los pobladores en sus ámbitos locales.

Según Carlos Figueroa Ibarra¹¹, entre otros autores, la globalización neoliberal homogeneizó mucho más al planeta de lo que había hecho el capitalismo en sus fases anteriores, pudiéndose constatar en esta fase la agudización de la lucha por la territorialidad, por el medio ambiente y por las condiciones de vida en términos generales.

Gráfica 6.1.

Guatemala: Expresiones de contienda política por departamento de origen (1997 y 2013). Frecuencia



*Se incluyen los casos con más de un departamento de origen.
Fuente: base de datos hemerográficos INDH-PNUD, 1997/2013.

Toda esta dinámica se ve reflejada en lo que Yagenova llama un *incremento territorial de la protesta social*, ya que cada año se suman protestas en municipios en donde antes no hubo, y hay mayor diversidad de fuerzas que antes no existían (gráfica 6.2).

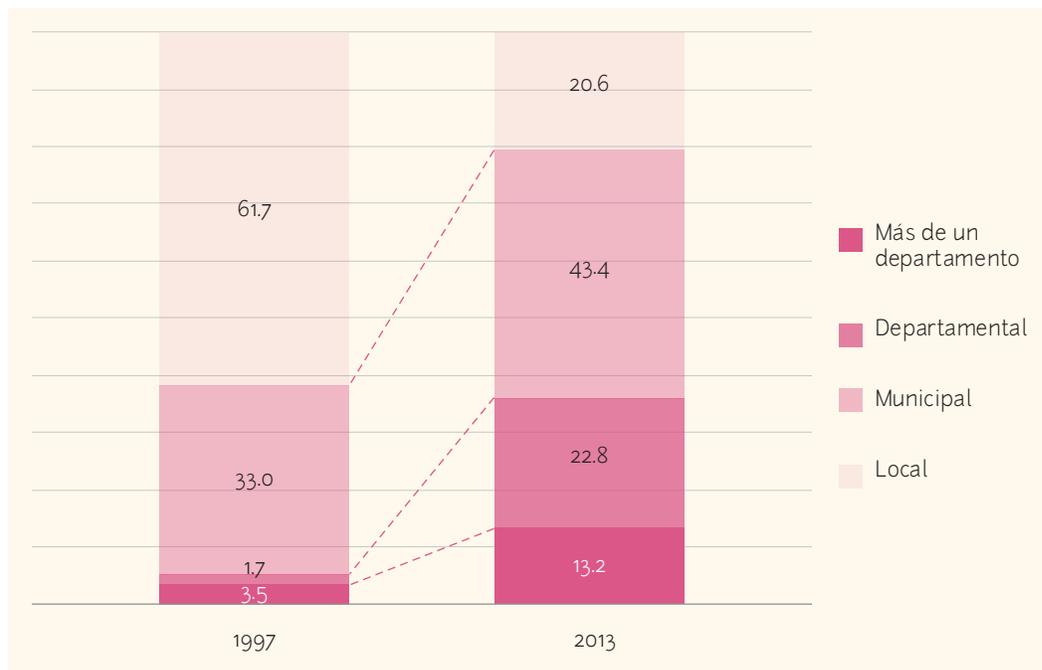
Puede observarse aquí la dimensión geográfica de la protesta social, verificándose en la gráfica la *descentralización* antes mencionada en el aumento de la protesta social a nivel municipal, departamental y también de las expresiones de contienda que abarcan más de un departamento simultáneamente. La dimensión local de la protesta social en cambio, disminuyó considerablemente, lo que podría deberse a que la inconformidad de la población en el ámbito meramente local se ha encauzado a nivel municipal, identificado como el espacio en donde se materializa la toma de decisiones, o como se observará más adelante, el descontento con la institución municipal misma ha aumentado, lo que explicaría también el alza antes mencionada de las expresiones de contienda política en la

dimensión municipal. Por otro lado, puede verse cómo muchas de las demandas dejaron de ser locales, en el sentido de que la reivindicación y reclamo ya no se limita únicamente al espacio cercano y cotidiano de la población inconforme.

Un dato de mucha importancia es el aumento de la protesta social en más de un departamento, ya que esto nos muestra cómo muchas de las demandas sociales trascienden este ámbito, lo que convoca y aglutina a la ciudadanía de distintos lugares en un mismo acto de protesta social. Un ejemplo es la «Marcha Indígena, Campesina y Popular», iniciada en Cobán por población de comunidades y organizaciones q'eqchi' de Alta Verapaz, a la que se unieron manifestantes ch'orti' provenientes de Chiquimula y Zacapa, y también grupos provenientes de Izabal, de San José del Golfo y de la ciudad capital, en marzo de 2012. Se calcula que en ella participaron 15,000 personas. Pueden también tomarse como ejemplo las movilizaciones¹² para exigir la revocación de la llamada *Ley*

En el periodo 1997-2013 puede observarse una tendencia a la descentralización de las expresiones de contienda política.

Gráfica 6.2.
Guatemala: Dimensión geográfica de las expresiones de contienda política por año (1997 y 2013). Porcentajes



Fuente: base de datos hemerográficos INDH-PNUD, 1997/2013.

Si bien la mayoría de las expresiones de contienda política se siguen concentrando en el departamento de Guatemala, era una percepción común la apatía de los sectores urbanos –hasta las jornadas de abril-agosto de 2015.

Monsanto, en agosto y septiembre de 2014, de forma simultánea en varios departamentos como Guatemala, Sololá, Totonicapán y Alta Verapaz, contando con la presencia de pobladores de otras regiones del país, en la que según estimaciones participaron unas 120,000 personas de todo el país.

Si bien la mayoría de las expresiones de contienda política se siguen concentrando en el departamento de Guatemala, era una percepción común la apatía de los sectores urbanos¹³ –hasta las jornadas de abril-agosto de 2015–, llegando incluso a advertirse una tendencia al aumento de los ciudadanos *descontentos* con las protestas. Es posible constatar el tratamiento diferenciado que los medios de comunicación hacen de la cobertura de las protestas, que se centra en los costos económicos para la productividad del país que trae consigo el «entorpecer» la libre locomoción de productos y personas, así como por una escasa empatía con las demandas de quienes manifiestan su descontento en el espacio público. En varios casos la institución del Procurador de los Derechos Humanos ha

tenido que intervenir para garantizar que se respeten ambos derechos, el de libre locomoción y el de libre manifestación. Sin embargo, existe una concepción diferenciada en la interpretación de la acción colectiva, ya que según el imaginario hegemónico, algunos sí tendrían el derecho de protestar ejerciendo sus derechos ciudadanos, aunque no todos. Particularmente la ciudadanía rural, indígena, de clase baja, sufre discriminación y persecución judicial.

Véase por ejemplo cómo las llamadas «Jornadas de 2015»¹⁴, han sido descritas por muchos de los manifestantes y analistas como un hecho sin precedentes por su orden, masividad y «ejemplaridad» de pacifismo, cuando existe una trayectoria de marchas, protestas y movilizaciones pacíficas tanto en la ciudad capital como en los departamentos, en donde los actores principales son comunitarios indígenas y campesinos, que han convocado a miles de personas de forma pacífica, pero que no son reconocidas como expresiones de civismo y ciudadanía. No obstante, la mayoría de las expresiones de contienda política regis-

tradas en los datos examinados corresponden a este orden de expresiones y dan muestra de la persistencia de la protesta social a lo largo de los años, por multiplicidad de causas, dentro de las que predominan el cuestionamiento de la legitimidad estatal, tanto de su institucionalidad como de las leyes y resoluciones formuladas. El discurso predominante juzga como conflictividad el aumento de las expresiones de contienda política, pero en dicha concepción no se juzga por igual a todas las manifestaciones de protesta¹⁵.

6.1. Un Estado que no responde al bien común

En la Base de datos hemerográficos se identificaron 20¹⁶ causas de las expresiones de contienda política y se reunieron en cuatro grandes grupos: 1) bienes naturales, 2) recursos económicos, 3) legitimidad institucional y 4) servicios o compromisos públicos. Se observa en la gráfica 6.3 que problemas relacionados con la legitimidad institucional y la demanda de servicios y compromisos públicos, son los que aglutinan mayor porcentaje de expresiones de contienda en ambos años –86.1% para 1997 y 82.4% para 2013. Esto muestra una ciudadanía permanentemente cuestionadora de la institucionalidad estatal. Se identificaron tanto cuestionamientos a leyes y resoluciones de figuras públicas, como demandas por servicios públicos como salud, educación, transporte o seguridad.

Por otro lado, se constata que las expresiones de contienda política no se hacen visibles únicamente cuando las necesidades cotidianas básicas de la población no son satisfechas, sino también cuando la ciudadanía percibe que muchas de las leyes y resoluciones emitidas son de beneficio para unos pocos, y las que son de beneficio para las mayorías se entrampan en la institucionalidad pública.

Dentro de las causas relacionadas con el cuestionamiento a la legitimidad institucional, destaca el descontento con la municipalidad, con una tasa de crecimiento de 10.11% anual. Anteriormente se observó el aumento

de las expresiones de contienda a nivel municipal, así como las posibles razones de dicho aumento, pero no se trata únicamente de un crecimiento de las expresiones de contienda en la dimensión geográfica municipal sino también de un descontento con la municipalidad. Esto debe analizarse desde el papel que han jugado las corporaciones municipales como referentes más cercanos del Estado en el nivel local, y como autoridad de elección popular. Estos funcionarios también han sido cuestionados por su actuar en el cobro irregular de servicios, en la facilitación de los procesos de concesión de licencias de construcción para proyectos extractivos, así como por los vínculos cada vez más explícitos con redes de narcotráfico y crimen organizado¹⁷.

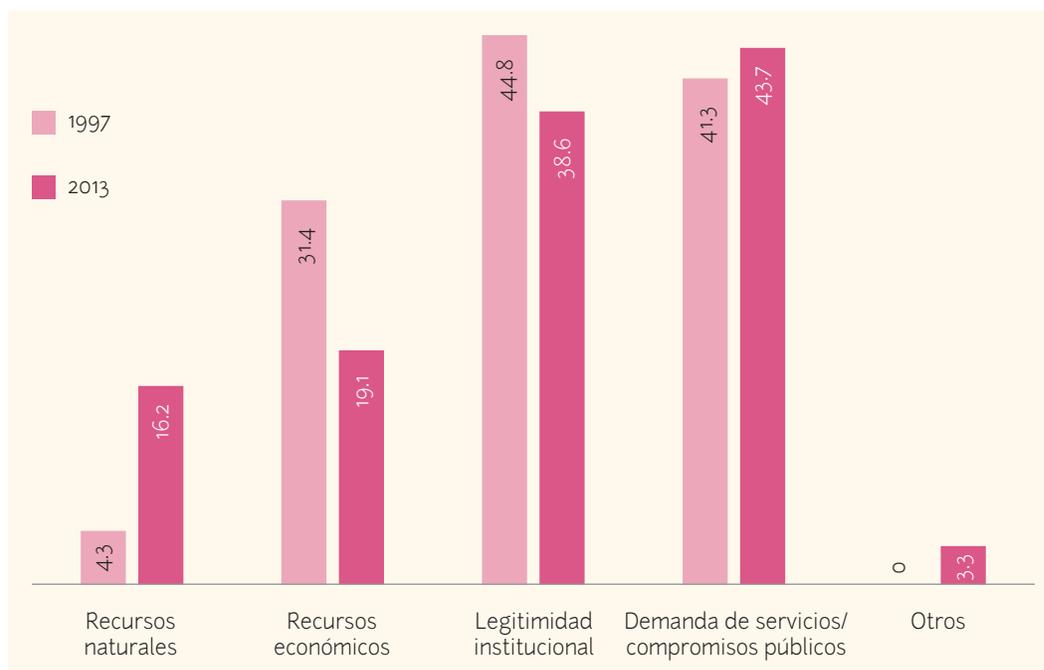
6.2. Las luchas socio-ambientales

Se observa también un aumento considerable de las expresiones de contienda política por bienes naturales –hídricos, bosques o minerales– con una tasa de crecimiento de 9.7% anual. Dentro de dichas expresiones de contienda, las causadas por disputa de los bienes hídricos, los bosques, contaminación y minería experimentaron aumento para el año 2013 en comparación con el año 1997. Este aumento es de particular importancia, ya que la disputa por los bienes naturales ha agudizado el discurso de la «conflictividad social».

El modelo de desarrollo económico vigente tiene un impacto directo sobre los territorios y las formas de vida de la población, principalmente de las áreas rurales del país –aunque no únicamente éstas–, como se ha podido observar en la construcción del proyecto Progreso VII Derivada, una de las 12 concesiones mineras de exploración que forman parte del megaproyecto de extracción El Tambor, ubicado en el límite entre los municipios de San José del Golfo y San Pedro Ayampuc, del departamento de Guatemala, y la resistencia pacífica de «La Puya», producto de la oposición a dicho proyecto¹⁸.

Los problemas relacionados con la legitimidad institucional y la demanda de servicios y compromisos públicos, son los que aglutinan mayor porcentaje de expresiones de contienda.

Gráfica 6.3.
Guatemala: Expresiones de la contienda política según causas agrupadas (1997 y 2013). Porcentajes



Fuente: base de datos hemerográficos INDH-PNUD, 1997/2013.

Recuadro 6.1. La Puya y la lucha por la vida

La imposición de un modelo de desarrollo ajeno a los intereses comunitarios explica la conflictividad existente en San José del Golfo y San Pedro Ayampuc.

En terrenos de estos municipios, cercanos a la capital, se desarrolla el proyecto minero «Progreso VII Derivada» o El Tambor que, según denuncias comunitarias, acumula una larga lista de ilegalidades: entre otras, no dispone de un Estudio de Impacto Ambiental adecuado¹⁹; no se ha sometido a consulta comunitaria o de vecinos según el Convenio 169 o el Código Municipal; inició operaciones sin contar con todas las licencias necesarias; incumple con decisiones que obligan a su paralización, como la resolución de la Corte Suprema de Justicia de 22 de febrero de 2016, que *deja en suspenso el otorgamiento de licencia de explotación minera para explotar oro y plata en los municipios de San Pedro Ayampuc y San José del Golfo*.

La cadena de irregularidades se completa con la represión: atentado contra Yolanda Oquelí en junio de 2013, persecución judicial y estigmatización permanente de miembros de la resistencia.

Ruptura del equilibrio ambiental y social

Los efectos negativos de la mina El Tambor (que procesará 200 toneladas de oro durante al menos cinco años) son visibles: en primer lugar, sobre los sistemas naturales, que sufren erosión, sobreutilización del agua e incremento de concentración de metales, según estudio realizado por ICEFI²⁰.

En segundo lugar, el proyecto minero afecta el equilibrio político y social, porque subordina las decisiones democráticas de las comunidades a los intereses empresariales y de actores externos.

La empresa promotora (la transnacional estadounidense Kappes, Cassidy & Associates) argumenta que cuenta con aval de instituciones estatales y que su actividad genera beneficios: empleo, incremento de actividad económica (alquiler de maquinaria, compra de suministros) pago de impuestos y otros. Pero resulta paradójico que este desarrollo no tome en cuenta la opinión comunitaria y se dé en inobservancia de la legislación, lo que provoca reducción de derechos y de la ya frágil salud de la democracia.

Un modelo de resistencia

El incumplimiento de la ley y la ausencia de legitimidad (por tanto, de un estado de derecho) son enfrentados por la población. La resistencia de La Puya (denominación del campamento en la entrada de la minera que la población instituyó en marzo de 2013) no nace en un vacío. Se nutre de un proceso histórico de oposición a la extracción de bienes naturales, que es a la vez proceso de construcción de una nueva racionalidad política donde las comunidades pueden ejercer la libre determinación y definir su modelo de vida.

Esta resistencia se fortalece a partir de, al menos, cuatro ideas fuerza:

1. la movilización pacífica y el rechazo de la violencia;
2. la construcción de redes de solidaridad plurales, donde caben todas las expresiones sociales y organizativas (católicas, feministas, indígenas, sindicatos, maestros, estudiantes, pobladores urbanos...);
3. la centralidad de las comunidades en la toma de decisiones. La voz de aquellas no puede ser desplazada ni intermediada (aunque este proceso enfrenta tensiones con viejas formas de organización);
4. la rearticulación de una sociedad fragmentada: a partir de luchas comunes (urbanas y rurales, indígenas y mestizas) por la defensa de la madre tierra, el territorio y los bienes naturales.

La resistencia de La Puya se convierte, así, en modelo de una nueva acción política que pone en el centro la defensa de los derechos de las personas y el resguardo de la naturaleza, y que llama a incluir a todos los sectores de la sociedad.

Un proyecto pensando para la rentabilidad y la ganancia en el corto plazo, aún a costa de la destrucción, se detiene frente a comunidades que quieren preservar, para sus habitantes y para todo el país, para hoy y para mañana, el ciclo amenazado de la vida.

Fuente: Cabanas, A. (2016).

El impacto sobre los territorios, está fuertemente relacionado no sólo con la apropiación de tierras comunitarias, o la dudosa compra de tierras a campesinos de las distintas regiones, sino también con la falta de información, consulta previa y la participación (o muchas veces la no-participación) de la institucionalidad estatal en la elaboración y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental, la concesión de licencias sin agotar

correctamente todos los trámites definidos por la ley, o la existencia de leyes no consensuadas socialmente y hechas a la medida de algunos sectores, para la explotación de minerales, la generación de energía o la disponibilidad de fuerza de trabajo con salarios diferenciados, menores al salario mínimo²¹.

Debe mencionarse también el enorme impacto en las fuentes hídricas por el uso desmesurado de agua por parte de las indus-

Las llamadas luchas socioambientales y por el territorio, son hechos generalizados y en aumento en América Latina y el mundo.

trias extractivas. Por todo lo anterior y por la exclusión de las grandes mayorías de la población en la definición del horizonte de vida y bienestar deseado a nivel de país, la injerencia en los espacios de vida de la gente es, en sí mismo, un hecho violento. El aumento de las expresiones de contienda política por bienes naturales cobra entonces relevancia por la constatación de los constantes agravios sufridos por numerosas comunidades en el país y los efectos a su vida y dignidad, lo que les mueve a hacer público su descontento desde los territorios, incorporando más y nuevos actores en acciones de defensa del territorio a través de consultas comunitarias, acciones de resistencia pacífica, marchas, plantones, manifestaciones, bloqueos, entrega de memoriales y demandas a las autoridades.

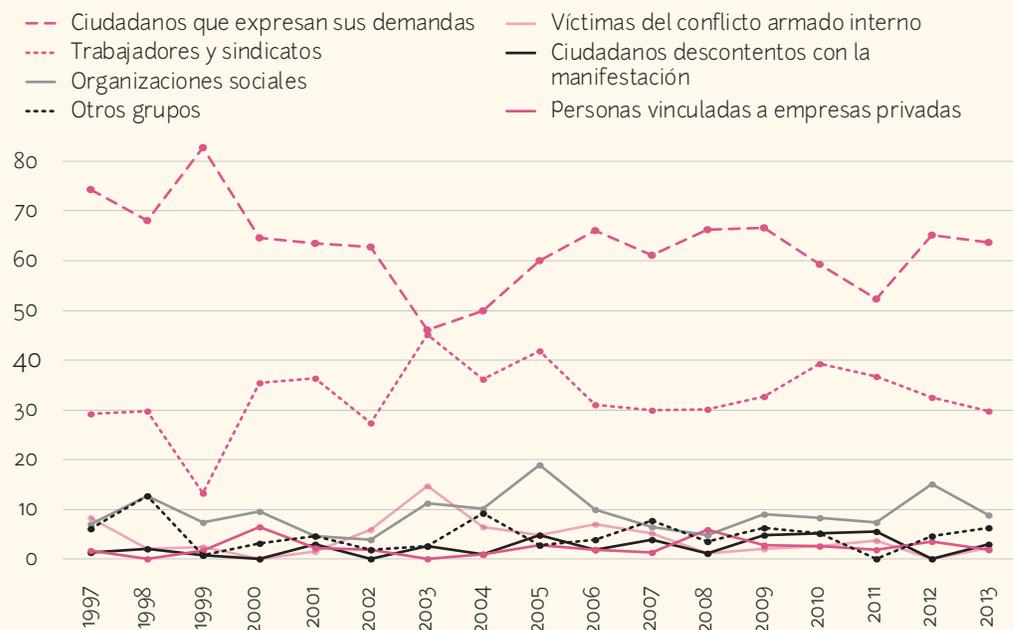
6.3. Las voces diversas de la protesta social

El descontento y la protesta social relacionados con la explotación de los bienes naturales, las llamadas *luchas socioambientales*

y por el territorio, son hechos generalizados y en aumento en América Latina y el mundo²². Como afirma David Harvey²³, las luchas en torno a la desposesión se dan en escalas muy variadas (locales, regionales, globales) así como con objetivos difusos, con formas organizativas *ad hoc*, respondiendo a las dinámicas de destrucción del hábitat, privatización de servicios, desposesión de tierras, biopiratería, etc. Y así como diversas son las manifestaciones de protesta, lo son los actores que las emprenden, trascendiendo los «grandes actores» de las décadas de 1960 a 1980 –las centrales y sindicatos obreros y campesinos, así como los grupos estudiantiles. Lo anterior puede observarse en la gráfica 6.4, en donde podemos ver cómo la gran mayoría de los manifestantes son ciudadanos que expresan sus demandas sin adscripción a organizaciones determinadas. Le siguen los trabajadores y sindicatos, y luego las organizaciones sociales.

Según Yagenova y Véliz, las nuevas luchas por la *defensa del territorio* en Guatemala

Gráfica 6.4. Guatemala: Actores identificados en las expresiones de contienda política (1997-2013). Porcentajes



Fuente: base de datos hemerográficos INDH-PNUD 1997/2013.

la, están protagonizadas en su mayoría por los pueblos indígenas, cuyo:

«... rol preponderante como protagonista de la protesta social es un indicador de crecientes niveles de inconformidad, de organización social y de la apropiación de derechos por parte de la ciudadanía del área rural. El arraigo territorial a lo local, como eje articulador de su forma organizacional, le imprime a estas protestas una característica particular; porque surgen de demandas y necesidades no satisfechas que emanan de su realidad inmediata, de su vida cotidiana, frente a la cual se posicionan y actúan. No responden, entonces, necesariamente, a estrategias de lucha impulsadas desde lo nacional sino son producto de procesos de análisis y reflexión desde los actores locales, quienes se ven impulsados a visualizar su inconformidad y necesidades»²⁴.

Este análisis es útil para entender la predominancia de los «ciudadanos que expresan sus demandas» –sin adscripción política específica, como se les registra en los medios de comunicación– en las protestas sociales de los últimos años en Guatemala, surgidas de situaciones muy prácticas y cercanas a su cotidianidad, por la agresión directa y constante a sus medios de vida. Ciudadanos, comunitarios y vecinos son los protagonistas de estas expresiones de contienda política. De acuerdo con Yagenova, se ha venido dando en los últimos años un proceso de construcción y reconstrucción de tejido social, a partir del cual ha habido una apropiación de los derechos como ciudadanía, de una ciudadanía que se da cuenta que sus necesidades básicas no han sido satisfechas por el Estado –al que además perciben sin capacidad de responder a las mismas. Las inconformidades se van acumulando y buscan hacerse visibles y audibles a través de acciones colectivas de protesta, que son emprendidas –en la mayoría de los casos– sólo después de un largo proceso de búsqueda de alternativas y del agotamiento de iniciativas a través de los canales y marcos que la institucionalidad estatal brinda.

6.4. Las expresiones de la protesta social y la falta de espacios institucionales para dirimir los conflictos

Las formas de expresar el malestar social han cambiado en los últimos años. Para el año 2013, puede observarse el crecimiento de manifestaciones planificadas en un 6.7% anual, así como de los bloqueos de carreteras, con un 4.4% de crecimiento anual. Las manifestaciones espontáneas²⁵, por su parte, decrecieron un 6.15% anual, al igual que los linchamientos (-7.9%) y la toma de instituciones (-2.6%). La acción colectiva toma diversas formas de expresión, afirmando tipos de organización concretos. A decir de Zibechi²⁶: «[e]n líneas generales, puede decirse que un sector social que se haya dotado de organizaciones asociativas tenderá a usar métodos instrumentales, en tanto los colectivos de carácter comunitario buscarán formas de acción autoafirmativas. Estas comunidades buscan expresar una condición negada, ninguneada (...) Esa invisibilidad los lleva a utilizar formas de acción que pongan en primer lugar la afirmación de su existencia, negada desde el poder».

La importancia reside justamente en fracturar el «mito de que las luchas *callejeras* ya no tenían cabida en la época de posguerra»²⁷. Lo anterior coincide con el desencanto que grandes sectores de la población experimentaron al percibir los Acuerdos de Paz engavetados, y las mesas de diálogo en las que representantes de los distintos sectores organizados de la sociedad guatemalteca participaron²⁸.

Se retomaron formas de acción colectiva contenciosas que buscaban hacer visible la existencia de múltiples e históricas reivindicaciones que no encontraron respuesta en los canales estatales creados para tal fin, en este caso, en la institucionalidad de la Paz²⁹.

Estas acciones colectivas, sobre todo las relacionadas con la disputa por los bienes naturales, han dado lugar a un posicionamiento

Para el año 2013, puede observarse el crecimiento de manifestaciones planificadas en un 6.7% anual, así como de los bloqueos de carreteras, con un 4.4% de crecimiento anual.

en el discurso y en el imaginario colectivo, de una agudización de la *conflictividad* en el país. No obstante, a pesar de que en el discurso parezca quizás un fenómeno reciente, el conflicto es parte inherente de la vida en sociedad. PNUD-UNIR afirma al «(...) conflicto como el lugar donde se define lo posible en política»³⁰. Por consiguiente, la pasividad e inamovilidad serían, antes bien, sobre todo en sociedades tan desiguales y con injusticia social tan flagrante como Guatemala, condiciones preocupantes. Y conste aquí que conflicto no es equivalente a violencia:

«(...) el conflicto no es sinónimo de guerra, más bien es el orden conflictivo de la diversidad, el que supone la democracia y la paz. El conflicto, desde luego, no descarta ni los consensos ni los pactos y menos la necesidad de contar con horizontes utópicos o proyectos emancipatorios, pero enfatiza que la política constantemente se hace y rehace en el conflicto y que éste se alimenta de relaciones desiguales de poder que también son reales e históricas»³¹.

Comúnmente, tanto en el manejo que la mayoría de medios de comunicación³² hacen acerca de las expresiones de protesta social, pero también en la forma en que se registran y tipifican los eventos por parte de la institucionalidad estatal, así como en las formulaciones públicas (en columnas de opinión de medios escritos, entrevistas, comunicados, etc.) se equiparan los términos «conflictividad» y «protesta», utilizándolos casi como sinónimos. Esto no es gratuito, si comprendemos que en Guatemala la conflictividad es entendida como un problema cuya principal y más temida consecuencia es la ingobernabilidad y que por tanto, debe contenerse.

La protesta social es concebida negativamente como algo que propicia el desorden, la anomia y, por tanto, no es deseable ni beneficiosa para una sociedad. Aun cuando se afirma que en un régimen democrático los conflictos se dirimen «legal» y «pacíficamente», las demandas de la población se topan constantemente contra una institucionalidad estatal insuficiente para el cumplimiento de

su principal función, que consiste en garantizar el bien común.

Según la Organización de Estados Americanos –OEA–, «un ambiente de gobernabilidad implica necesariamente una sólida estabilidad institucional y política, a la vez que se demuestra un alto grado de efectividad y transparencia en la toma de decisiones y en la administración pública»³³. Se afirma además que: «Sólo existe gobernabilidad en la medida que existe un vínculo entre las demandas sociales y las políticas de gobierno».

«Guatemala atraviesa actualmente un clima de alta inestabilidad y conflictividad social en relación con las actividades empresariales en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, que tiene serios impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas y pone en riesgo la gobernabilidad y desarrollo económico del país. Entre estos impactos se cuentan numerosas alegaciones relativas a la *afectación a la salud y al medioambiente de los pueblos indígenas como resultado de la contaminación producida por las actividades extractivas; la pérdida de tierras indígenas y los daños a su propiedad y viviendas; la respuesta desproporcionada ante actos de protesta social legítima, y el hostigamiento y ataques a defensores de derechos humanos y líderes comunitarios*»³⁴.

6.5. Las reacciones del Estado guatemalteco frente a la protesta social

Siguiendo con el análisis de la base de datos hemerográficos, podemos observar (gráfica 6.5) la reacción del gobierno frente a las expresiones de protesta social. El despliegue represivo y la no-reacción por parte del mismo han aumentado entre 1997 y 2013.

La categoría «ninguna reacción» (con un crecimiento de 4.5% anual) refuerza la idea de la debilidad del Estado, que por incapacidad o desinterés, no reacciona ante su mandato –y clamor popular– de garantizar el bien común. Como afirma el Procurador de

los Derechos Humanos: «Si bien la violencia institucional como práctica de Estado ya no existe, todavía perviven demostraciones de indiferencia hacia la dignidad humana que, como todos sabemos, es la condición fundamental para entender los derechos humanos como una forma de vida, y no sólo como enunciados que deben cumplirse en virtud de instrumentos internacionales y normativa interna»³⁵.

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010 se mostró cómo el Estado tiene una débil densidad territorial en el conjunto nacional, concentrándose en la ciudad capital, y en menor grado, en las cabeceras departamentales. En cuanto a la densidad de la burocracia estatal, el área de educación es el que tiene un mayor índice de densidad, siendo bastante menor en salud y muchas veces ausente en cuanto a la labor de otros ministerios o dependencias. Existen extensas zonas en donde la descentralización del Estado no ha operado y tiene poca presencia de funcionarios. En general, puede constatar que en los municipios en donde hay menor densidad estatal existen bajos indicadores socio-económicos y mayores niveles de pobreza. El Estado está menos presente en municipios con mayores porcentajes de población rural e indígena, los que poseen el mínimo de escuelas, centros de salud, policías, etc., contrastando con los municipios urbanos.

Según el proyecto PAPEP, en Latinoamérica predomina una débil estatalidad, en la que los conflictos tienden a complejizarse por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones. Los Estados son actores centrales en los juegos de poder y de conflicto, pero no son fuertes para gestionarlos y resolverlos con un sentido de cohesión social ni democracia³⁶.

Muy ligado a la no-reacción frente a las demandas de su población, el aumento del despliegue represivo del Estado frente a las expresiones de contienda política, revela a un Estado débil, como el descrito en el capítulo 4, que se ha caracterizado históricamente por la utilización de la violencia como política para mantener el orden social.

Los desalojos violentos en el Valle del Polochic en el año 2011, durante los cuales la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) observó hechos tales como:

«la falta de notificación previa de las comunidades, la participación de agentes no estatales (cuadrillas y guardias de seguridad del Ingenio), la destrucción y/o quema de las viviendas y de las cosechas, la falta de alternativas y soluciones de reubicación para las comunidades, la falta de controles de la PNC en el uso de la fuerza y la manera parcial de proceder de las autoridades a nivel local. En su conjunto constituyeron violaciones a los derechos humanos de las 732 familias q'eqchi's desalojadas. Las investigaciones del Ministerio Público concluyeron, además, en señalar que la muerte del campesino Antonio Beb Ac podría tratarse de una ejecución extrajudicial»³⁷.

Por otro lado, el 4 octubre de 2012, seis comunitarios indígenas maya-k'iche' del departamento de Totonicapán, fueron asesinados con armas de fuego y otras 20 personas fueron heridas por miembros del ejército de Guatemala durante una protesta organizada por las autoridades tradicionales de Totonicapán en contra de los altos costos de la energía eléctrica, las propuestas de reforma de la Constitución y de la carrera magisterial. Según OACNUDH³⁸, «[e]sto provocó una serie de cuestionamientos sobre el uso del ejército en tareas de seguridad pública (...) y revelando la urgencia de consolidar la reforma de la PNC (...) también evidenciaron la necesidad por parte del Estado de seguir cumpliendo con su deber de proteger el derecho a la vida y a la integridad personal de los manifestantes mientras estos ejercitan su derecho a la protesta».

Pueden mencionarse numerosos casos de despliegue represivo del Estado frente a las expresiones de contienda política, y tal como lo muestra la gráfica 6.5, dicha reacción tuvo un aumento de 2.4% respecto al año 1997. La violencia desplegada en contra de quienes participan en las expresiones de contienda

En Latinoamérica predomina una débil estatalidad, en la que los conflictos tienden a complejizarse por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones.

La violencia desplegada en contra de quienes participan en las expresiones de contienda política, sobre todo alrededor de la disputa por los bienes naturales, se ha agudizado en América Latina y el mundo.

política, sobre todo alrededor de la disputa por los bienes naturales se ha agudizado en América Latina y el mundo³⁹.

Dentro de las reacciones del gobierno que se observan en la gráfica 6.5, se aprecia cómo el desalojo (-2.2), el despliegue sin represión (-5.5), la recepción de demandas (-4.9) y otros (-5.3), experimentaron disminución del año 1997 al año 2013. No deja de ser preocupante que las reacciones del gobierno que implican un involucramiento no represivo –el despliegue sin represión y la recepción de demandas– hayan disminuido en mayor medida que el desalojo, que implica altos niveles de violencia la mayor parte de las veces⁴⁰. Ya en 2006, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, llamó la atención sobre la respuesta del gobierno ante el aumento de casos de ocupación de tierras como medida desesperada por parte de algunas comunidades ante la carencia de medios de subsistencia. Dicha respuesta consistió en 40 desalojos forzados sólo en el primer semestre de 2004, que afectaron a 1,500 familias⁴¹. Más de la mitad de dichos desalojos implicaron ejecuciones extrajudiciales, el uso excesivo de la fuerza y la quema de cosechas y viviendas. Ante tal situación, Ziegler reconoció «la función de las autoridades de proteger la propiedad, pero el uso desproporcionado de la fuerza que coloca los derechos a la propiedad por encima del derecho a la alimentación y a la vida es motivo de grave preocupación»⁴². El informe sobre los desalojos en el Valle del Polochic, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, afirma que:

«El actual procedimiento que se sigue en materia de desalojos violenta sistemáticamente los derechos humanos a una defensa adecuada, a la presunción de inocencia, el derecho a la vivienda y, en ocasiones, también el derecho a la alimentación. Los desalojos no se han utilizado realmente como una medida cautelar por parte del sistema de justicia, sino más bien, como una sanción en sí misma. Una sanción que no sería

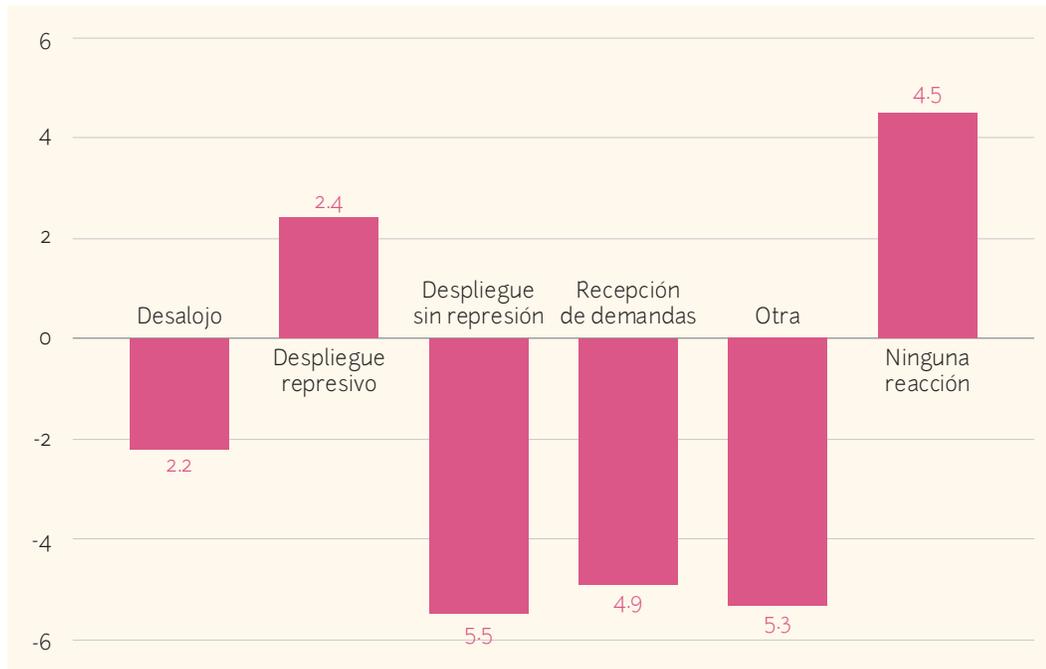
el resultado de un procedimiento en el que se respeta el debido proceso de las comunidades»⁴³.

El despliegue sin represión se entiende aquí como la presencia de personeros de la institucionalidad del Estado en el espacio en donde las expresiones de contienda política tienen lugar; sin embargo, si bien no se tiene certeza –según la información registrada– del papel jugado por la institucionalidad desplegada, dentro de las instituciones públicas presentes predominan las instancias del Ministerio de Gobernación (Mingob), cuya principal delegada en este tipo de eventos es la Policía Nacional Civil (PNC)⁴⁴. El hecho mismo del despliegue aún como meros «observadores» por parte de la PNC, tiene un efecto de intimidación para quienes realizan las distintas expresiones de protesta.

La recepción de demandas es otra de las reacciones registradas, la cual reflejaría un papel un tanto más activo por parte de miembros de la institucionalidad estatal respecto a la escucha de las demandas de la ciudadanía. Lamentablemente, la recepción de demandas no es la reacción predominante del gobierno frente a las expresiones de contienda política, además de haber disminuido con respecto al año 1997.

La protesta social en Guatemala ha experimentado un aumento entre 1997 y 2015. Las causas fundamentales de protesta se han mantenido constantes, siendo éstas el cuestionamiento de funcionarios públicos, de la legitimidad de leyes, de las resoluciones y políticas; así como la demanda de satisfacción de necesidades básicas como la salud, educación, seguridad, etc. Sin embargo, es considerable el aumento de la protesta social motivada por la disputa de bienes naturales, sobre todo debido a conflictos derivados de la oposición a la creciente actividad minera, así como por la defensa del agua. A pesar de que la protesta social ha estado presente siempre en la sociedad guatemalteca, en los últimos años el discurso predominante en medios de comunicación –sobre todo, pero también a nivel de institucionalidad estatal– ha equiparado protesta social con conflicti-

Gráfica 6.5.
Guatemala: Reacción del gobierno ante las expresiones de contienda política (1997-2013). Tasa de crecimiento



Fuente: base de datos hemerográficos INDH-PNUD, 1997/2013.

vidad, principalmente la protagonizada por población indígena y rural, contrario a lo que sucede con la protesta urbana, mayoritariamente mestiza.

La protesta social está íntimamente relacionada con problemas sociales –estructurales– del país. Los diversos actores que

protestan tienen, en su gran mayoría, razones objetivas para expresar su descontento, pues en muchos casos la protesta se constituye como uno de los únicos medios para hacerse escuchar, ante la debilidad del Estado para responder a sus demandas.

Los diversos actores que protestan tienen, en su gran mayoría, razones objetivas para expresar su descontento, pues en muchos casos la protesta se constituye como uno de los únicos medios para hacerse escuchar.

Apartado especial:

LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO, UNA MIRADA DESDE LA CIUDADANÍA

Para los hogares pobres la vida es una lucha constante por la sobrevivencia, y las oportunidades para mejorar su bienestar resultan escasas si no se cuenta con el soporte del Estado.

La vida de buena parte de la población está marcada por una serie de privaciones que se manifiestan en múltiples dimensiones del desarrollo humano. La situación actual en la que viven los guatemaltecos es producto de una historia caracterizada por el acceso desigual al poder económico y político, en donde la población indígena y rural se ha visto excluida de los beneficios del modelo de desarrollo económico implementado. En estas condiciones, las personas se enfrentan cotidianamente a una serie de obstáculos para ejercer ciertos derechos básicos como el acceso a la educación, disponer de una alimentación adecuada, o acceder a una atención apropiada al momento de padecer alguna enfermedad. Para los hogares pobres, en especial para aquellos en condición de pobreza extrema, la vida es una lucha constante por la sobrevivencia, y las oportunidades para mejorar su bienestar resultan escasas si no se cuenta con el soporte del Estado. En esta sección se utilizan los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015 para examinar la forma en que la ciudadanía guatemalteca enfrenta esos obstáculos y cómo cree que debería ser el papel del Estado.

1. Los desafíos del desarrollo

1.1. Salud

Para el 80.6% de los hogares, los servicios públicos de salud son la principal opción al momento de sufrir algún padecimiento grave. Las causas por las cuales las personas tienden a usar con mayor frecuencia los servicios públicos hacen referencia, en mayor medida, a que estos se constituyen como la única op-

ción desde el punto de vista del acceso físico y económico, quedando relegadas otras posibles razones vinculadas a la calidad, confianza y pertinencia cultural de los servicios.

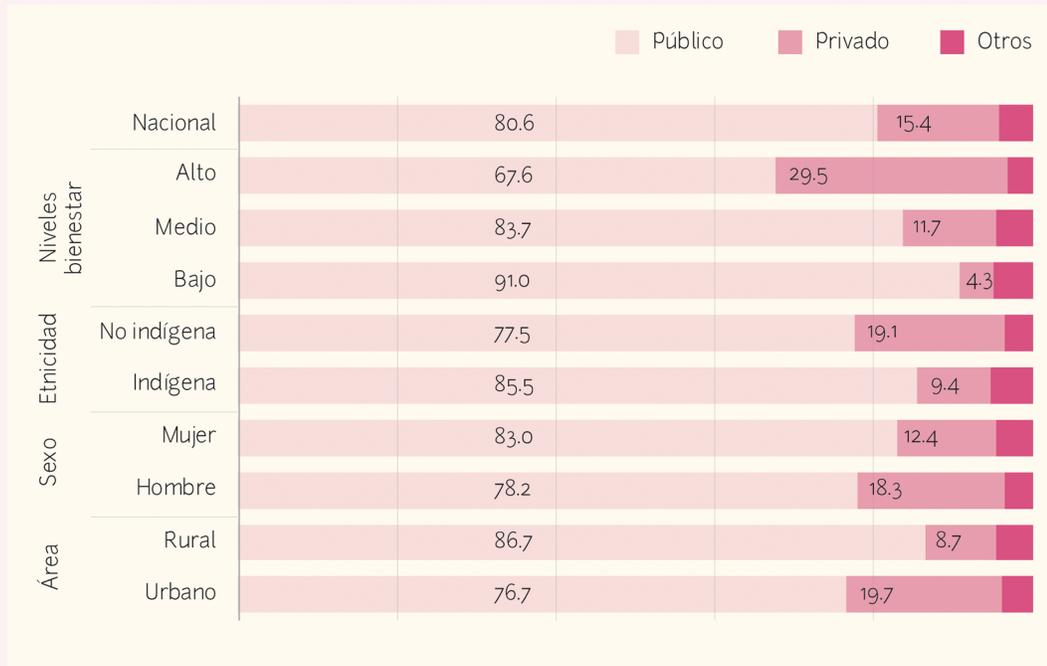
Si bien el sistema de salud pública es en muchos sentidos precario, los servicios públicos se convierten en la principal opción de atención ya que en el lugar de residencia de las personas no existe otra alternativa disponible (38.3%); así como por ser los servicios más cercanos al hogar (25.9%). Una parte considerable de la población, el 27.6%, menciona que hace uso de los servicios públicos debido a que no disponen de recursos económicos. Esto significa que, de sufrir un padecimiento grave, aproximadamente tres de cada 10 personas no contarían con los recursos económicos para cubrir los gastos de salud en el sector privado. Para este grupo de la población, la atención del Estado resulta vital, ya que constituye su única opción de atención.

Aunque existen diferencias en cuanto al uso de los servicios públicos de salud por parte de la población según etnicidad y área, la brecha más grande se observa cuando se considera el nivel de bienestar de las personas. En este sentido, mientras que nueve de cada 10 personas con nivel de bienestar bajo hacen uso de estos servicios, en el caso de las personas con nivel alto este valor baja a seis de cada 10⁴⁵ (gráfica 1).

A pesar de que los servicios públicos de salud son de gran importancia en la vida de las personas más pobres, la calidad de la atención brindada suele ser precaria debido a factores que van desde la baja inversión presupuestaria, hasta otros relacionados con la corrupción y el mal manejo de los recursos.

Gráfica 1.

Guatemala: Servicio de salud al que acuden principalmente (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

En consecuencia, casi el 20% de las personas indicó haber visitado alguna vez los servicios públicos de salud y no ser atendido, aduciendo como principales causas la falta de insumos y/o medicamentos (44.2%) y la falta de personal médico (33.7%; gráfica 2).

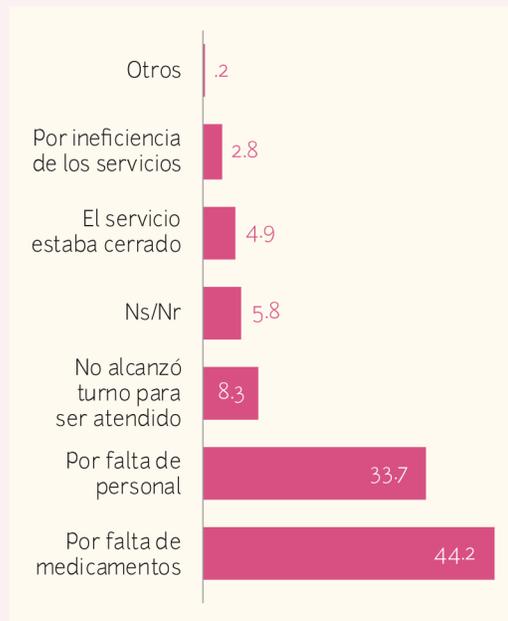
Cuando las personas no obtuvieron atención en algún establecimiento público, el 11.8% de las personas señaló que simplemente se quedó sin recibir atención médica, mientras que el 34.2% tomó la decisión de recurrir a un centro privado, el 23.4% se trasladó a otro servicio público y el 19.5% esperó a que el servicio contara con los recursos necesarios para ser atendidos. Particularmente relevante es el hecho de que el 6.6% indicara que recurrió a algún terapeuta tradicional (curandero, comadrona, etc.).

1.2. Educación

En el caso del acceso a la educación, la población también recurre principalmente a los servicios que presta el Estado, lo cual se constata con el hecho de que ocho de cada 10 personas alfabetas mayores de 18 años,

Gráfica 2.

Guatemala: Razones por las que no fueron atendidos en el servicio público de salud (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

Casi el 20% de las personas indicó haber visitado alguna vez los servicios públicos de salud y no ser atendido.

Ante la falta de pertinencia étnica del modelo educativo, acceder a una educación que sirva como medio para liberarse de la pobreza es un desafío particularmente crítico para la población indígena y rural.

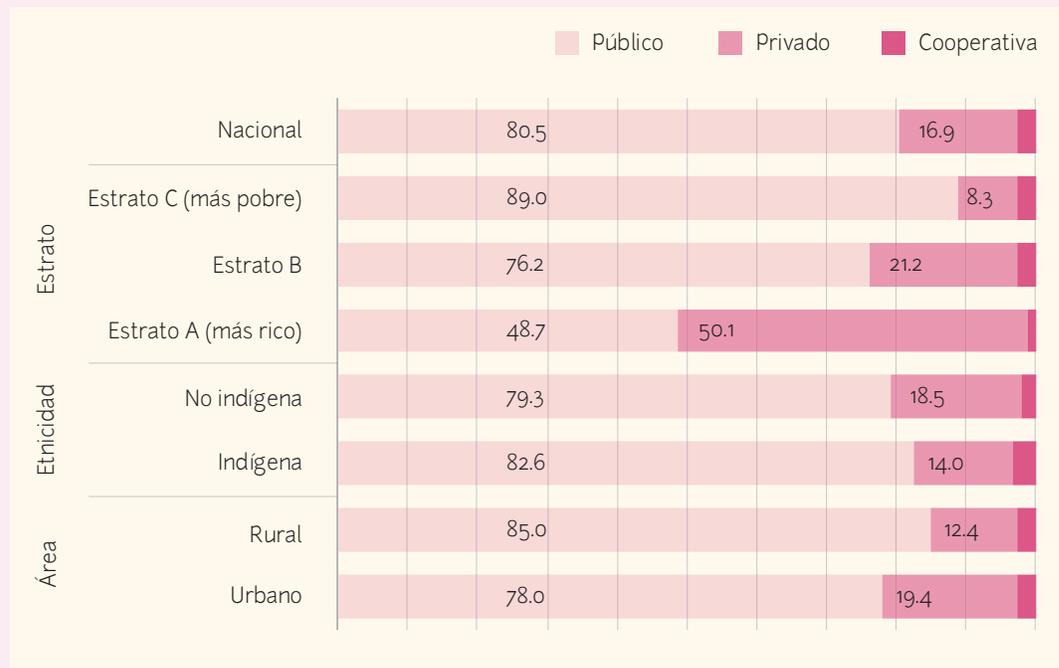
se inscribieron en un establecimiento público durante el último ciclo escolar cursado. Ante la alta demanda de la población por los servicios públicos, resulta crítico el hecho de que la calidad de la educación ofrecida por el Estado sea precaria, ya que esto automáticamente se traduce en que buena parte de la población se enfrentará a mayores obstáculos para desarrollarse en ámbitos laborales y de participación política, los cuales son indispensables para el desarrollo humano. En este punto cabe enfatizar que, a pesar de las deficiencias del sistema educativo, aún niveles bajos de educación marcan una diferencia en el bienestar de los guatemaltecos.

La población indígena (82.6%) y las personas del área rural (85%) son las que mayor uso hacen de la educación pública. Por lo general, las condiciones de infraestructura, equipamiento, y los recursos humanos y económicos de las entidades educativas a las que asiste esta población suelen ser poco adecuadas. Si sumamos a lo anterior la falta de pertinencia étnica del modelo educativo,

acceder a una educación que sirva como medio para liberarse de la pobreza es un desafío particularmente crítico para la población indígena y rural (gráfica 3).

Por otro lado, la educación privada fue una opción a la que sólo pudo acceder el 16.9% de los guatemaltecos mayores de edad, llegando a constituirse hasta en un 50.1% en el caso de las personas pertenecientes al estrato más rico de la población encuestada. Dentro del ámbito de la educación privada existe una gran heterogeneidad en cuanto a calidad, lo que implica que si bien algunos hogares tienen la posibilidad de hacer una mayor inversión en educación, esto no siempre se traduce en más ventajas y oportunidades para la vida. Las falencias de la educación pública y privada, llevan a pensar que el sistema educativo en general queda en deuda con una buena parte de los guatemaltecos, ya que no brinda las condiciones para que el individuo pueda adquirir conocimientos que le sirvan para tener control de su vida y satisfacer sus aspiraciones (gráfica 3).

Gráfica 3. Guatemala: Tipo de establecimiento educativo en el que se inscribió (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

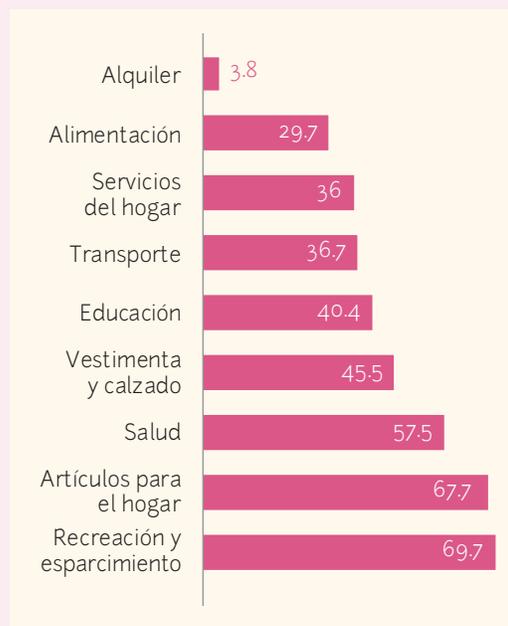
1.3. Los gastos del hogar

Para el año 2014, el Instituto Nacional de Estadística estimó que en el país existían aproximadamente 6.5 millones de personas en condición de pobreza, lo que representa casi el 60% de la población del país. Estos datos convergen con los obtenidos por la Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015, ya que del total de hogares encuestados solamente el 17.6% indicó que durante el último mes había podido cubrir la totalidad de gastos requeridos en los rubros de salud, educación, alimentación, vivienda, recreación, transporte, vestimenta y calzado, y artículos del hogar.

A nivel nacional, casi siete de cada diez guatemaltecos se ven en la imposibilidad de cubrir sus gastos en actividades de recreación y esparcimiento, lo cual llega a tener relevancia cuando se considera que para el bienestar es también importante la capacidad de juego, es decir, ser capaz de gozar de actividades recreativas. En un porcentaje similar fue reportada la falta de recursos para cubrir los gastos en equipamiento del hogar, lo cual también aporta al bienestar de los individuos. En relación a la satisfacción de otros gastos que son considerados básicos, los porcentajes adquieren valores igualmente altos. Aproximadamente el 60% de los hogares no pudo cubrir sus gastos en atención médica, exámenes, medicamentos o cualquier otro gasto en salud; el 45.4% de los hogares no pudo cubrir sus gastos en vestimenta y calzado; el 29.7% no pudo adquirir los alimentos necesarios que demandaban los miembros del hogar; 36.7% de los hogares no contó con los recursos para pagar los costos del transporte; y el 35.9% se vio en la imposibilidad de cubrir el pago de servicios básicos del hogar como agua, luz, extracción de basura, etc. (gráfica 4).

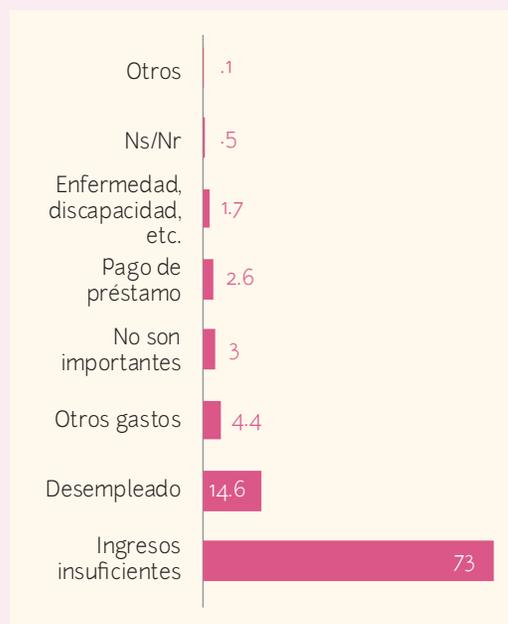
Importante es el hecho que el 73% de las personas mencionaran que no pueden cubrir sus gastos debido a que los ingresos que perciben no son suficientes. Esto hace referencia al tema de la precariedad de los empleos, especialmente en relación al nivel de ingresos que se devenga. Según la ENEL

Gráfica 4.
Guatemala: Gastos no cubiertos por el hogar (2015). Porcentajes



Fuente: IHDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

Gráfica 5.
Guatemala: Razones por las que no ha podido cubrir sus gastos (2015). Porcentajes



Fuente: IHDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

Solamente el 17.6% de los hogares puede cubrir la totalidad de gastos requeridos en los rubros de salud, educación, alimentación, vivienda, recreación, transporte, vestimenta y calzado, y artículos del hogar.

Para lograr el bienestar es indispensable que, sin importar su etnicidad, sexo, condición económica, preferencia sexual, o cualquier otra característica, las personas puedan gozar de la libertad para vivir la vida que desean.

2-2014, en Guatemala la tasa de desempleo abierto es de tan solo 2.9; sin embargo, casi el 70% se emplea en el sector informal, lo que implica no disponer de seguridad social y de las prestaciones correspondientes a un empleo formal. Un dato que da soporte a este hecho es que sólo el 14.6% de las personas mencionó que la causa para no cubrir sus gastos fue el no tener empleo (gráfica 5).

Para resolver de algún modo la falta de recursos económicos, los hogares optan en primer término por dejar de consumir los bienes y/o servicios (45.1%), recurren a préstamos (35.7%), o con una menor frecuencia, toman dinero de sus ahorros (10.9%). La primera estrategia mencionada conlleva que los miembros del hogar probablemente se verán privados de ciertos satisfactores básicos del bienestar. En el caso de las últimas dos, implica el endeudamiento de los hogares, o la reducción de la riqueza del hogar, lo cual, dependiendo del nivel de privaciones del hogar, podrá implicar mayor pérdida de bienestar (gráfica 6).

Gráfica 6.
Guatemala: Estrategias para cubrir los gastos cuando no dispone de dinero (2015). Porcentajes



Fuente: IHDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

1.4. La discriminación como obstáculo para del desarrollo

Como se ha planteado, el bienestar es un estado de plenitud del ser humano; por lo tanto, no sólo hechos como la falta de educación o salud se constituyen en obstáculos para el desarrollo, también otros factores –como la discriminación– impiden que las personas puedan tener una vida plena. Para lograr el bienestar es indispensable que, sin importar su etnicidad, sexo, condición económica, religión, preferencia sexual, o cualquier otra característica, las personas puedan gozar de la libertad para vivir la vida que desean. En Guatemala, la discriminación en cualquiera de sus formas es un obstáculo para el bienestar de muchos guatemaltecos, ya que conlleva, de manera implícita, limitaciones en cuanto al ejercicio derechos y libertades fundamentales. La discriminación opera en contra del principio de igualdad, el cual debe prevalecer en cualquier contexto en donde se promueva el desarrollo humano.

Los ámbitos en los que la discriminación se manifiesta son múltiples, y queda ampliamente demostrado que ha implicado la exclusión de una buena parte de la población guatemalteca de los procesos de desarrollo económico y de participación política. La discriminación está sustentada en esquemas de dominación que han sido internalizados al punto de hacerlos parecer «naturales», llegando a manifestarse de manera cotidiana no sólo en las esferas individual y social, sino también institucional.

La discriminación es vivida y percibida de diferentes maneras, impactando principalmente en aquellos grupos que históricamente han sido excluidos y marginados. Según los datos recabados, una de cada cuatro personas encuestadas se ha sentido discriminada, siendo más frecuentemente reportado dentro la población indígena (29.2%) y las mujeres (27.7%). La comparación del índice de bienestar entre las personas que dijeron sentirse discriminadas (0.6) y aquellas que no (0.6), evidencia que hay más percepción de discriminación cuando el nivel de bienestar es menor. Lo anterior es coherente con que

dentro de la población que posee un nivel de bienestar bajo, el 31.3% de las personas se hayan sentido discriminadas, porcentaje que disminuye a un 19.8% en el caso del grupo con un nivel de bienestar alto (gráfica 7).

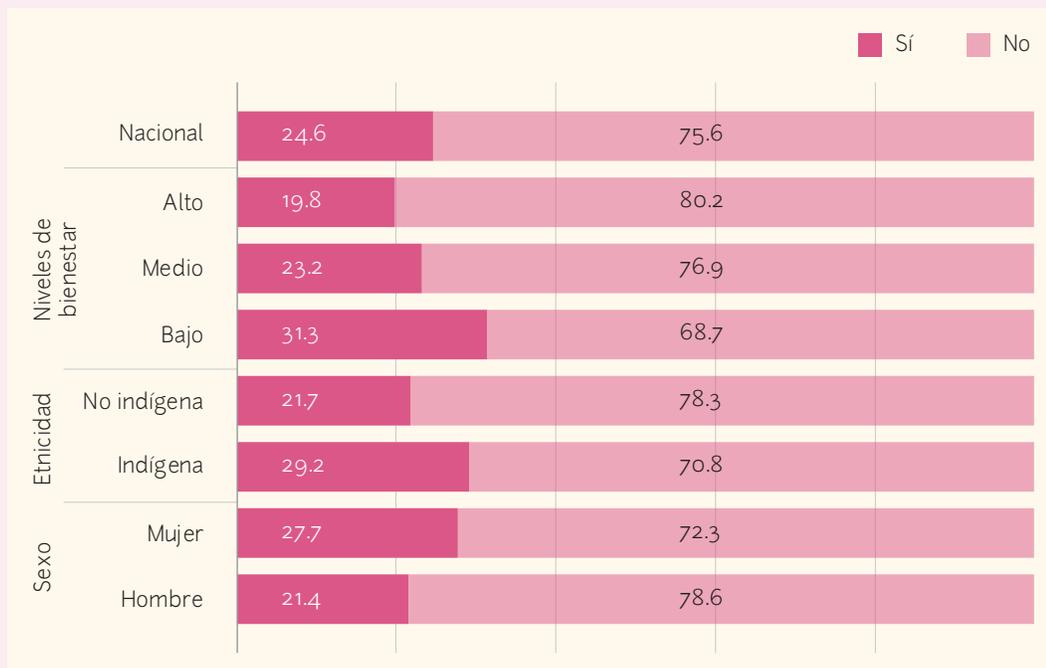
La exclusión económica y política que conllevan las diferentes formas de discriminación promueven y refuerzan la desigualdad social. Las razones por las cuales los individuos se consideran discriminados permiten identificar las categorías en base a las cuales se establecen relaciones desiguales y de dominación. En Guatemala, las relaciones sociales están marcadas en buena medida por las diferencias étnicas y de clase, lo cual se ve reflejado en el hecho de que el 20% de las personas indicaron que se habían sentido discriminadas principalmente por su auto identificación étnica, y casi el 50% por su nivel socioeconómico. Estos datos se vinculan a la alta desigualdad vivida en el país, lo cual genera distanciamiento y antagonismo entre grupos sociales, lo que se ve plasmado de manera cotidiana en múltiples ámbitos de la vida. Además de estos dos factores, también se menciona la aparien-

cia física (13%), la edad (7%), y el sexo (5%). Si bien estos datos dan una idea general de la percepción de las personas sobre el tema, es importante considerar que en muchos casos las razones planteadas suelen manifestarse de manera conjunta (por ejemplo, puede darse por el hecho de que una persona sea indígena y mujer; gráfica 8).

En el tema de la discriminación, en especial del racismo, aún existen grandes retos por superar. El esquema de dominación implantado históricamente sobre la población indígena ha tomado nuevas formas, algunas de ellas incluso amparadas bajo un esquema de legalidad. En el ámbito económico, el crecimiento de ciertas actividades productivas ha implicado el despojo de territorios a comunidades indígenas, haciéndolos aún más vulnerables y afectando significativamente su bienestar. De igual manera, se han propuesto y promovido intervenciones en el tema laboral que son claramente discriminatorias y que no se constituyen en opciones viables para mejorar el nivel de vida de las personas. Este tipo de acciones conllevan no sólo anteponer

La exclusión económica y política que conllevan las diferentes formas de discriminación promueven y refuerzan la desigualdad social.

Gráfica 7. Guatemala: Personas que se han sentido discriminadas (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

intereses económicos particulares, sino también implica que se valora poco la vida de las poblaciones rurales e indígenas del país. En el ámbito político, la notable falta de espacios para la participación de los pueblos indígenas en cargos de relevancia dentro de los partidos políticos o dentro del Estado, es otra señal de la discriminación de la cual es objeto este sector de la población.

2. Las demandas de la población hacia el Estado

En un país en donde tres de cada 10 personas no disponen de los recursos económicos para cubrir el costo del consumo mínimo en alimentos, la política social debe ser enfocada en su sentido más amplio, aquel que apela a la distribución, protección y justicia social. Por el contrario, en Guatemala la política social ha tomado una dimensión limitada, definida principalmente en términos de la prestación de servicios e implementación de estrategias con escaso impacto a mediano y largo plazo.

La evaluación general de las condiciones de la red de servicios públicos en salud y educación muestra que los últimos gobiernos han fracasado rotundamente en expandir las libertades de las personas, limitando así sus oportunidades para alcanzar un mayor nivel de bienestar. Las cifras oficiales demuestran que la vida de la mayoría de la población se ha vuelto más precaria, mientras que un reducido sector de la población se ha beneficiado de la riqueza generada por el nivel de crecimiento económico que ha tenido el país durante la última década.

Ante esta realidad, la población guatemalteca demanda acciones concretas de los gobiernos, enfatizando en una mayor presencia del Estado en las esferas que consideran relevantes para su bienestar. Muestra de ello es que 9 de cada 10 personas hacen referencia a que están de acuerdo o muy de acuerdo con el hecho de que la educación primaria sea obligatoria y gratuita para todos, así como que se cumpla con la gratuidad que el Estado debe garantizar en los servicios públicos de salud. En el tema laboral, el 91% de los en-

Gráfica 8.
Guatemala: Razones por las que se han sentido discriminados (2015).
Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

cuestados manifiesta una postura favorable (está de acuerdo o muy de acuerdo), hacia el hecho de que el gobierno debe tener un rol más activo en cuanto a garantizar los derechos de los trabajadores, tema que es particularmente relevante en un contexto en donde muchas veces se irrespetan las leyes laborales, se da el incumplimiento de los salarios mínimos establecidos por ley, y muchos trabajos «formales» se dan en condiciones que no dignifican al trabajador (gráfica 9).

Otro tema relevante, que ha estado en el centro de la discusión durante los últimos años, es el de la prestación del servicio de transporte público en el área metropolitana, el cual debería permitir a los guatemaltecos movilizarse de manera apropiada y segura. Sin embargo, las acciones implementadas por los últimos gobiernos han generado polémica debido a su poca transparencia y al limitado impacto que han tenido en el mejoramiento del servicio. Como resultado, actualmente la población hace uso de un servicio precario, inseguro, irregular, y que muchas veces tiene

La población guatemalteca demanda acciones concretas de los gobiernos, enfatizando en una mayor presencia del Estado en las esferas que consideran relevantes para su bienestar.

un costo mayor al autorizado. En este sentido ocho de cada 10 personas manifiestan estar de acuerdo, o muy de acuerdo, con el hecho de que el Estado debe asegurar que las personas tengan un transporte público de calidad y accesible económicamente. Esta demanda toma un sentido más relevante cuando se considera que casi cuatro de cada 10 hogares indican que tienen problemas para cubrir sus gastos diarios en transporte (gráfica 9).

El acceso a energía eléctrica es un factor que impacta en las condiciones de vida de la población, principalmente en el caso de aquellas del área rural. Disponer de este servicio puede tener impacto en la calidad de la educación, ya que mejora las condiciones de estudio y la cantidad de tiempo que se dedica a tareas escolares. En el tema de salud, facilita el acceso al agua potable y brinda condiciones adecuadas para la conservación de alimentos. También brinda la oportunidad de mayor acceso a información, por medio de las telecomunicaciones.

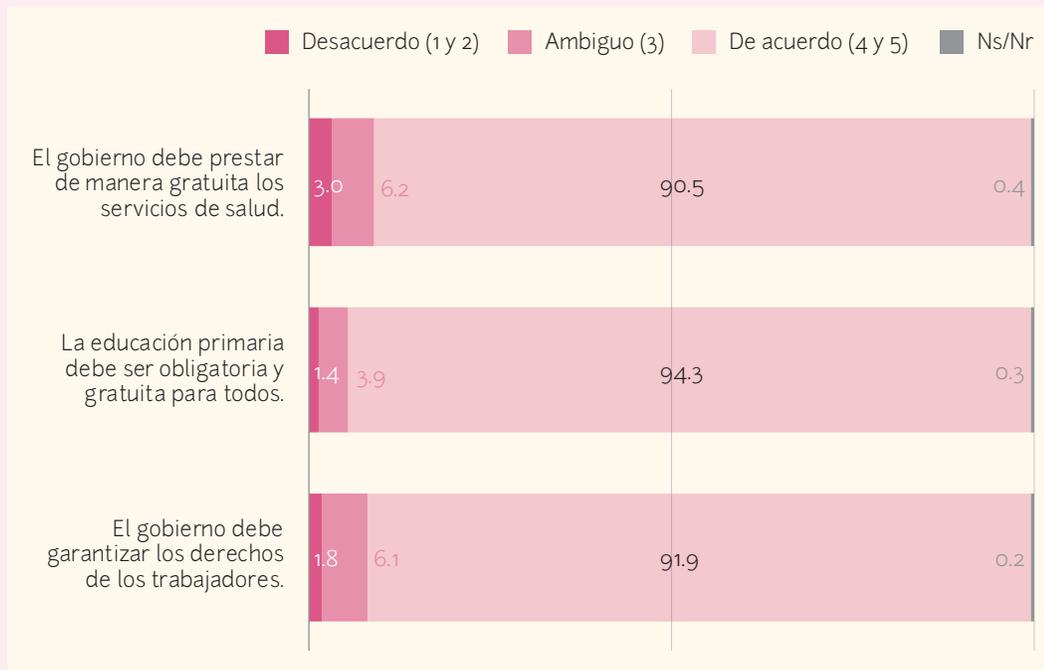
Según datos del Ministerio de Energía y

Minas, la tasa de electrificación para el 2013 fue del 89.5%, lo que representa 2.8 millones de hogares a nivel nacional. El hecho de que uno de cada 10 hogares, mayoritariamente rurales, no cuente con este servicio resulta particularmente relevante en un país que cuenta con la infraestructura y la capacidad de producción suficiente como para exportar energía eléctrica a países vecinos.

Debido al bajo nivel de vida de buena parte de la población, en el año 2000 entró en vigencia de la Ley de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica, la cual establece una tarifa diferenciada para aquellos hogares que consumen hasta 300 kilovatios/hora al mes. A pesar de esta ley, aún existen muchos hogares –urbanos y rurales– que no pueden cubrir los gastos por este servicio. Por otro lado, factores como la falta de acceso de algunas áreas rurales del país a la electricidad, el nivel de los precios, y el impacto que ha tenido la construcción de la infraestructura para la generación de energía en la vida de algunas comunidades indígenas, ha generado

El acceso a energía eléctrica es un factor que impacta en las condiciones de vida de la población, principalmente en el caso de aquellas del área rural.

Gráfica 9. Guatemala: Percepción de la responsabilidad del gobierno en el acceso a servicios (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

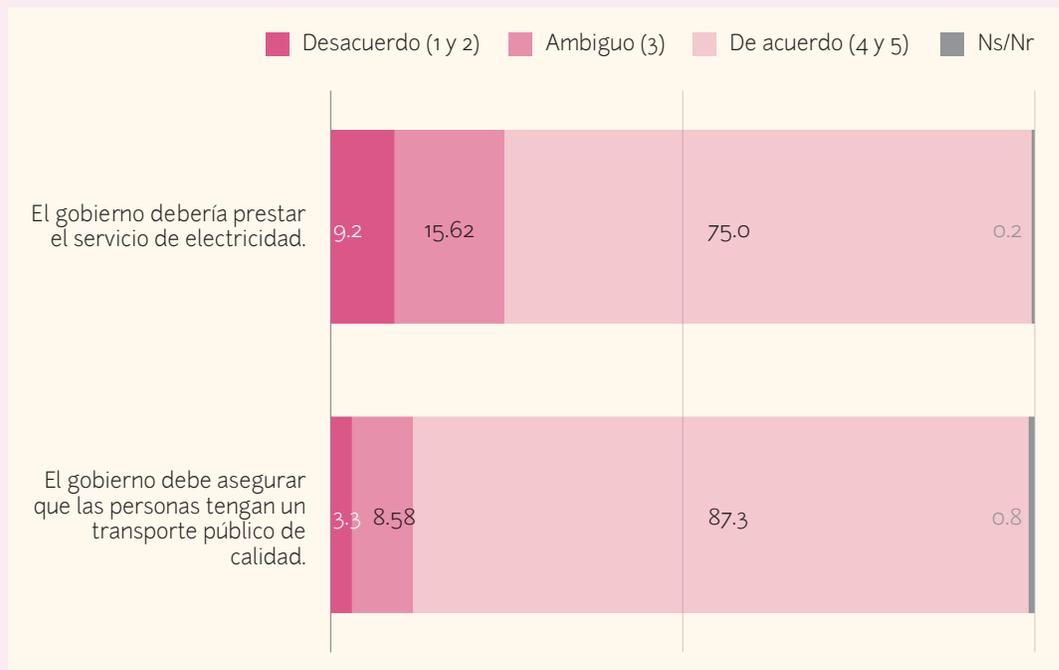
planteamientos relacionados con la privatización de este servicio. Esta propuesta ha sido planteada de manera pública por organizaciones campesinas, y los resultados de la encuesta muestran que el 75% de la población tiene una posición favorable o muy favorable a que sea el Estado el que preste de manera directa el servicio de energía eléctrica, garantizándose así el acceso universal y reduciéndose los costos por el servicio (gráfica 10).

La importancia que tiene el Estado en la vida de los hogares queda plasmada en el hecho de que tres cuartos de la población consideran que los servicios públicos son importantes para su hogar, cantidad que no presenta variaciones según auto identificación étnica o área de residencia de las personas.

En la actualidad, Guatemala tiene una baja inversión en política pública comparada con otros países de la región, lo cual, aunado a la precaria condición de los servicios, hace indispensable implementar cambios estructurales que requieren incrementar el gasto bajo criterios de eficiencia y calidad. Esta transformación es demandada por las personas, lo cual se ve reflejado en el hecho de que el 60% de la población muestra diferente grado de desacuerdo con la idea de que el gobierno invierte lo suficiente para mejorar las condiciones de la población pobre del país. Esta postura es más frecuente dentro de aquellos con educación superior (71.8%), que pertenecen al estrato con mayores recursos (75.1%), o tienen un nivel de bienestar alto (66.5%; gráfica 11).

Gráfica 10.
Guatemala: Percepción de la responsabilidad del gobierno en el acceso a transporte y energía eléctrica (2015). Porcentajes

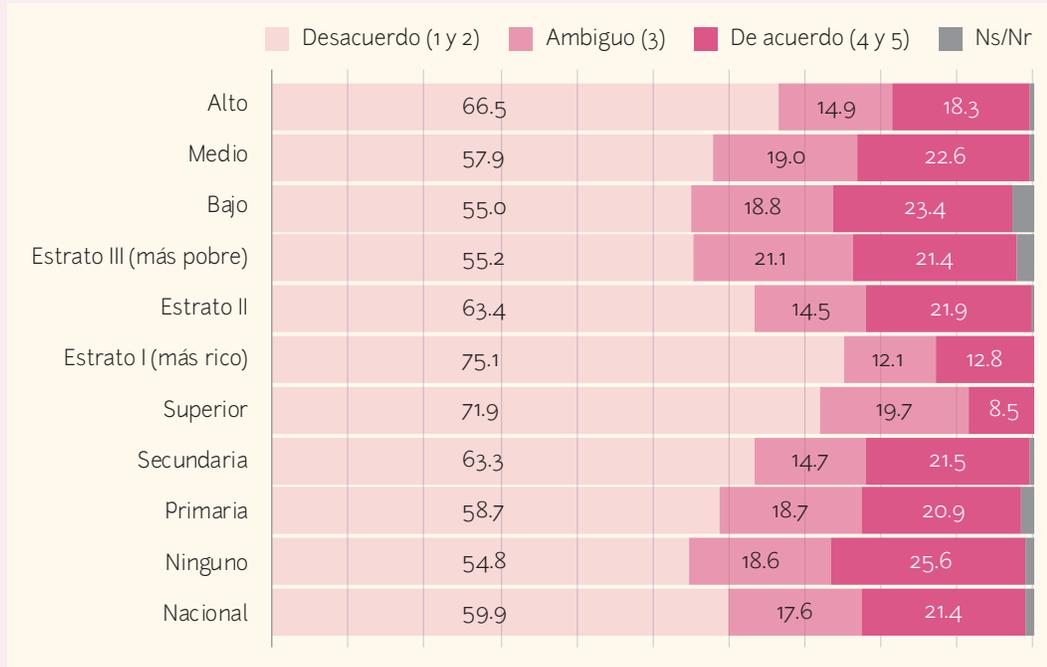
Tres cuartos de la población consideran que los servicios públicos son importantes para su hogar.



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.

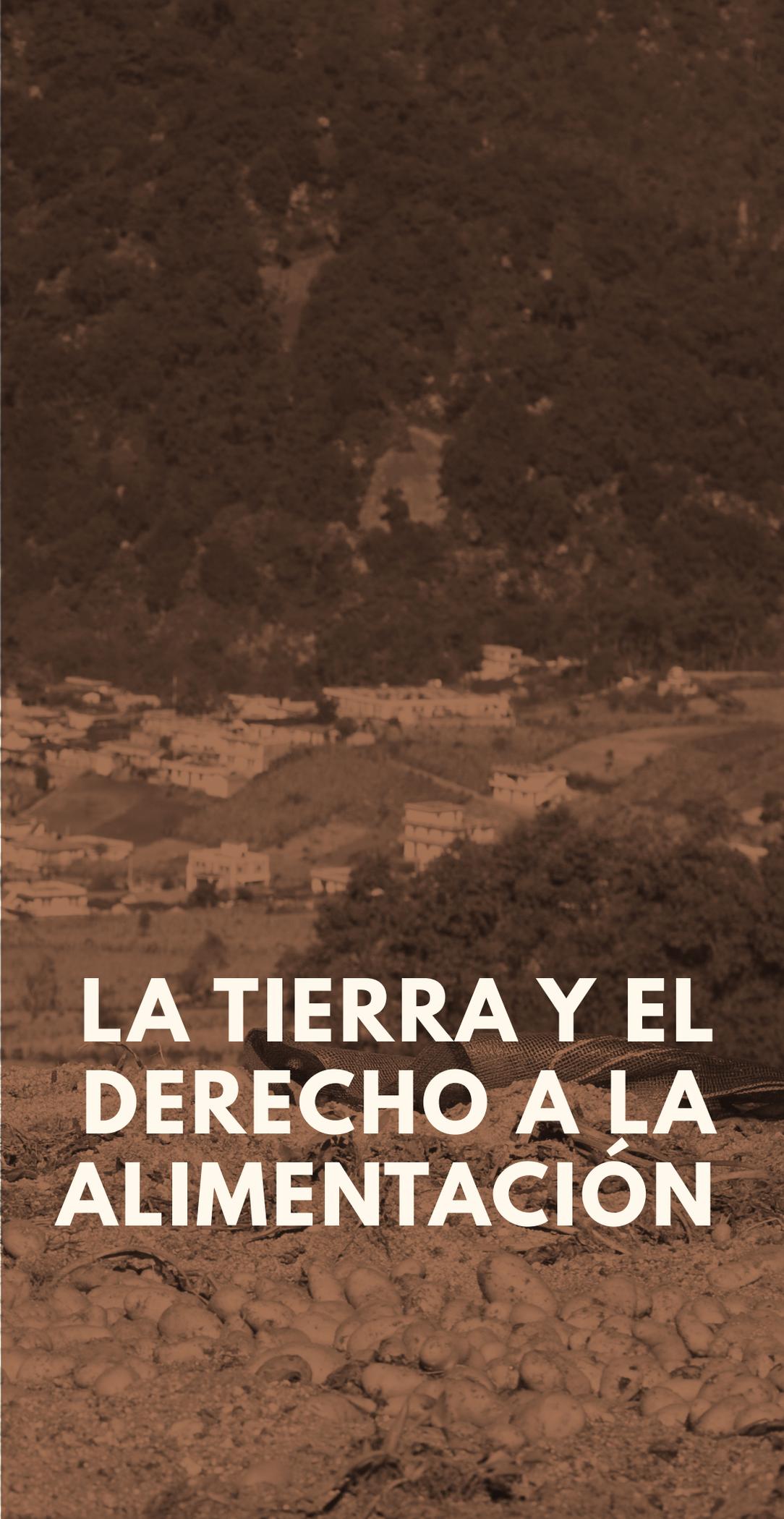
Gráfica 11.

Guatemala: El gobierno invierte lo suficiente en las personas pobres del país (2015). Porcentajes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015.





LA TIERRA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

CAPÍTULO 7

«(...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación».

—ARTÍCULO 13, CONVENIO 169 OIT

Joven campesino recoge cosecha de papa en el altiplano occidental.
Fotografía: Giovanni Diffidenti.

7

LA TIERRA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La problemática de la tierra en Guatemala tiene hondas raíces históricas y, por su complejidad y por su centralidad en la formación histórica del Estado guatemalteco, es también en torno a la cual la lucha social ha sido más constante, dinámica y beligerante. Asimismo, es la fuente de acción colectiva que más se ha violentado y, paradójicamente, invisibilizado¹, mostrando de forma dramática las asimetrías en las relaciones de poder dentro de dicha contienda. Sin embargo, basta con observar la estructura de la tenencia de la tierra para percatarse de que existen razones evidentes para el descontento histórico y generalizado de las grandes mayorías de la población al respecto.

La gráfica 7.3 muestra cómo el 92% de los productores agrícolas, clasificados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) como productores que se encuentran en infrasubsistencia y subsistencia, ocupan el 21.9% de la superficie de las fincas censales del país. El 6% de los productores excedentarios, por su parte, ocupan el 12.7% de la superficie de las fincas censales y el 2% de los productores comerciales², ocupan el 65.4% de la superficie de las fincas censales.

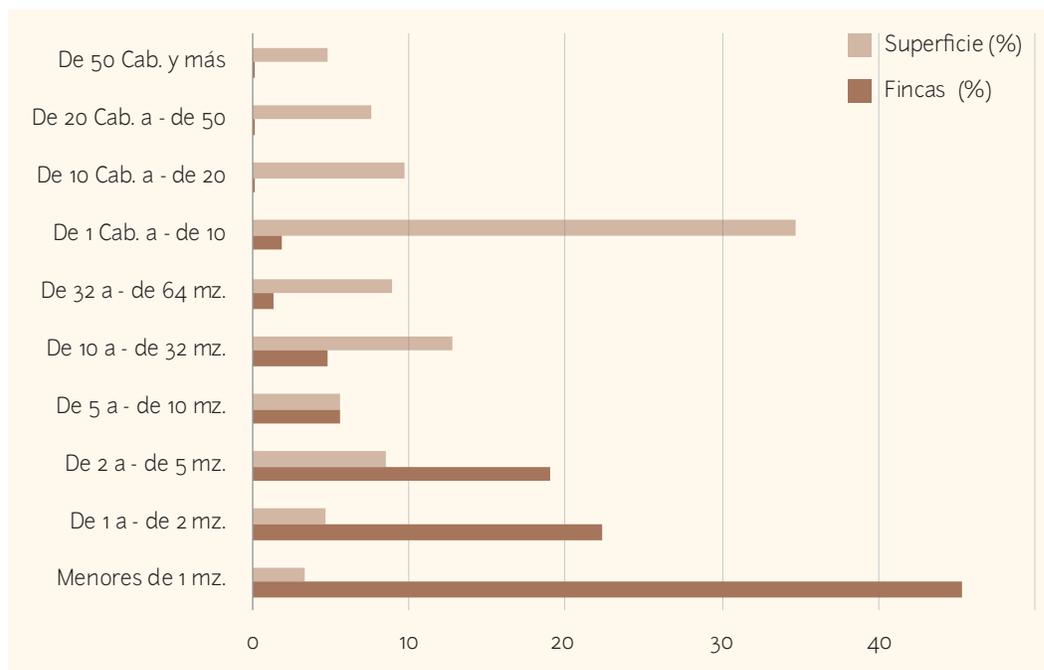
Pero la desigualdad en la tenencia de la tierra en Guatemala no es únicamente cuantitativa, lo es también en términos cualitati-

vos, es decir respecto a la calidad de los suelos concentrados. En general, Guatemala posee suelos de baja vocación agrícola, por sus características de uso, como la profundidad, topografía, fertilidad, riesgos a la erosión y las inundaciones, pedregosidad, salinidad, entre otras. Solamente 34.2% (3,729,527.5 ha) del total de los suelos guatemaltecos, tomando en cuenta la clasificación de los mismos según su capacidad de uso³, tienen aptitud para uso agrícola, y de éstos, solamente el 7.9% (863,932.50 ha) puede hacerse producir sin limitaciones. Esto quiere decir que 65% (7,086,532.90 ha) del total del territorio del país tiene capacidad principalmente para uso forestal, contando con cierta capacidad para cultivos agrícolas no arables en asocio con bosques en 16.8% (1,836,288.70 ha) del mismo, y un 48.2% (5,250,244.20 ha) cuya vocación es principalmente para la producción de bosques así como zonas de conservación y protección de hábitats naturales.

En síntesis, la tierra más apta para cultivos agrícolas, en la que puede producirse con menos limitaciones y sin mayor inversión en conservación de suelos, es escasa y está ubicada principalmente en la bocacosta y la Costa Sur del país y en algunas extensiones del oriente del departamento de Izabal, el extremo norte de Alta Verapaz⁴ y parte del

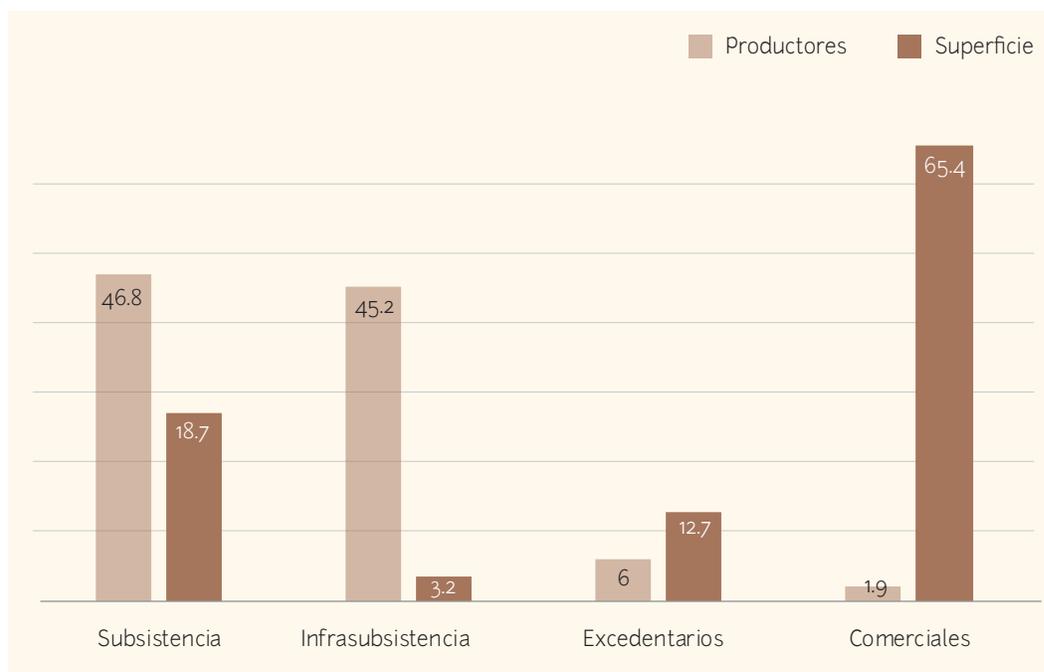
El 92% de los productores agrícolas, clasificados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) como productores que se encuentran en infrasubsistencia y subsistencia, ocupan el 21.9% de la superficie de las fincas censales del país.

Gráfica 7.1.
Guatemala: Porcentaje del número y superficie de fincas censales (2003)⁵



Fuente: CENAGRO (2003), INE.

Gráfica 7.2.
Guatemala: Superficie y clasificación de productores agrícolas (2003). Porcentajes



Fuente: CENAGRO (2003) y Política Agraria 2014.

Recuadro 7.1. Clasificación de productores agrícolas

Productores en condición de infrasubsistencia: Viven en condiciones de pobreza extrema y se caracterizan por el escaso acceso que tienen a recursos productivos, entre estos la tierra.

Productores en condición de subsistencia: Se caracterizan por la utilización de mano de obra familiar; no cuentan con medios eficientes para producir ni con facilidades de acceso a servicios básicos, infraestructura, mercados crediticios y tecnológicos. El destino de la producción es el mercado interno y el autoconsumo.

Productores excedentarios: Son productores que se dedican a cultivos no tradicionales, café orgánico y mediana producción ganadera. Se caracterizan por tener acceso a riego y tecnología. Su producción está destinada al mercado nacional e internacional.

Productores comerciales: Son productores que se dedican exclusivamente a la producción comercial con destino al mercado internacional, principalmente a la exportación de productos tradicionales (café, azúcar, banano, entre otros). Tienen acceso al crédito, riego y tecnología agropecuaria.

Fuente: Política Agraria. Acuerdo gubernativo 372-2014. SAA.

departamento de Petén (suroccidente, nororiente). Sin embargo, este 34.2% ha sido históricamente concentrado en pocas manos. Esta acumulación de tierras ha ido agudizándose con los años, encontrándonos, hoy día, con una nueva ola mundial de reconcentración, producto del *boom* de los agronegocios, principalmente de los agrocombustibles, como alternativa a la generación de energía a partir del petróleo y sus derivados.

Los Censos Agropecuarios de 1950 a 2003, muestran una atomización cada vez mayor de las fincas censales de menor extensión, pasando el número de las fincas menores de una manzana de constituir el 21.2% del total en 1950 al 45.2% en 2003. Además, la extensión de más del 67% de las fincas no alcanza el 8% de la superficie. Mientras que las fincas censales de una a menos de 10 caballerías –fincas de gran tamaño– en 1950 constituían el 1.9% del número de las fincas censales, pasando a constituir el 1.7% en 2003; y en dimensiones de superficie ocupando el 21.9% en 1950 al 34.6% de la superficie en 2003. Menos del 2% de las fincas censales ocupan casi el 35% de la superficie. La gráfica 7.3 ilustra la permanencia de la estructura agraria en los últimos cincuenta años.

7.1. Las causas estructurales del hambre

La desnutrición y el hambre están íntimamente relacionadas con el uso, planificación y distribución de la tierra y con la ausencia de políticas públicas que aseguren a las poblaciones rurales sus medios de subsistencia. La mayoría de los 166 municipios priorizados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), están situados en las «tierras altas» del occidente, con mayoría de población indígena: Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Sololá, San Marcos, Chimaltenango, Quetzaltenango; y en Alta Verapaz y Baja Verapaz, así como departamentos del oriente del país con población indígena, como Chiquimula y Jalapa.

El 43.3% de la tierra con mayor capacidad para cultivos agrícolas está siendo cultivada hoy en día con caña de azúcar, café, palma aceitera, hule y pastos para ganado. La región que concentra los mejores suelos del país para cultivos agrícolas –la Costa Sur (aprox. 7.9% del total de los suelos del país) está ocupada en un 30.48% por caña de azúcar, confluyendo en este mismo territorio cultivos extensivos –como la palma aceitera,

El 43.3% de la tierra con mayor capacidad para cultivos agrícolas está siendo cultivada hoy en día con caña de azúcar, café, palma aceitera, hule y pastos para ganado.

Cuadro 7.1.

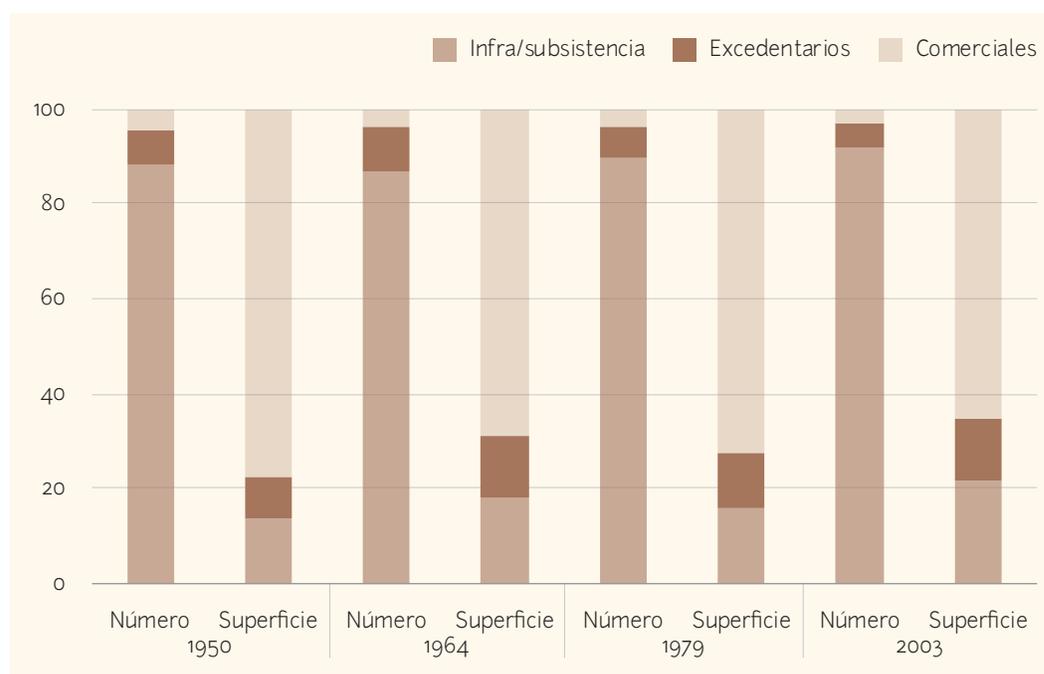
Guatemala: Número y superficie de fincas censales por año censal según tamaño de la finca (1950, 1964, 1979, 2003)

Porcentajes

Tamaño de la finca	1950		Número
	Número	Superficie	
Total	348,587	5,315,475	417,344
	(%)	(%)	(%)
Menores de 1 manzana	21.2	0.8	20.4
De 1 a menos de 2 manzanas	26.3	2.5	23.5
De 2 a menos de 5 manzanas	28.5	5.7	31
De 5 a menos de 10 manzanas	12.2	5.3	12.5
De 10 a menos de 32 manzanas	7.7	8.4	8.9
De 32 a menos de 64 manzanas	1.8	5.2	1.6
De 1 Cab. a menos de 10	1.9	21.9	1.9
De 10 Cab. a menos de 20	0.2	9.5	0.1
De 20 Cab. a menos de 50	0.1	13.3	0.1
De 50 Cab. a menos de 100	0.03	8.8	0.013
De 100 Cab. a menos de 200	0.009	5.3	0.007
De 200 o más	0.006	13.4	0.002

Fuente: INE (2004). IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo I.

Gráfica 7.3.

Guatemala: Porcentaje del número y superficie de fincas censales por clasificación de productores agrícolas (2003)

Fuente: CENAGRO (2003) y Política Agraria 2014.

Número de fincas

1964	1979		2003	
Superficie	Número	Superficie	Número	Superficie
4,926,466	610,346	6,011,236	830,684	5,315,838
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
0.9	41.1	1.5	45.2	3.2
2.8	19.4	2.7	22.3	4.6
7.8	20.9	6.3	19	8.5
7	8.4	5.7	5.6	5.6
12.9	6.6	11.7	4.8	12.7
6	1.4	6.7	1.3	8.8
26.5	2	30.3	1.7	34.6
10	0.1	12.4	0.1	9.6
11.2	0.1	11.8	0.027	7.6
5	0.012	5.2	0.004	3
5.2	0.002	2	0.001	1.4
4.7	0.001	3.7	0	0.3

el hule, pastos cultivados– y otros cultivos para exportación –como el banano, la piña y el mango.

Por otro lado, la producción de granos básicos (maíz, frijol, arroz y maicillo) esenciales para la alimentación de la población, así como la de hortalizas y frutas, alcanza las 3,108,300 ha y se encuentra situada en su mayoría en el 65.2% del territorio (según la clasificación de la calidad de los suelos) cuyos suelos son aptos para manejo de bosques naturales, actividad forestal, actividad pecuaria y un limitado grupo de cultivos agrícolas no arables, contrario a los suelos necesarios para el cultivo de la mayoría de los productos antes mencionados que son esencialmente anuales. Estos suelos presentan serias limitaciones para cultivos de corto periodo vegetativo, requieren de prácticas muy intensas de manejo y conservación de suelos, y tienen fuerte riesgo de erosión. En síntesis, el cultivo de alimentos en estos suelos ha requerido –y requiere– de enorme inversión de trabajo y

de recursos para su conservación y manejo productivo. Sin embargo, es en estos suelos en donde reproducen la vida ese 92% de productores que se encuentran en niveles de infra y subsistencia, quienes carecen de los medios básicos para vivir y, por tanto, carecen de la tecnología e insumos para sacarle provecho a una tierra que por sus características naturales no es apta para la actividad agrícola.

Cerca del 70% de la provisión de alimentos proviene de la producción a pequeña y mediana escala⁶, descansando sobre un 46% del total de los agricultores y agricultoras que producen granos básicos, frutas, hortalizas y hierbas comestibles y medicinales⁷. En el caso de la producción de maíz, los pequeños productores (con menos de 10 manzanas) producen 32,771,299 quintales de maíz, de los cuales 13.7 millones de quintales son producidos en zonas en su mayoría no aptas para ello, aportando así el 67% de la producción del grano⁸.

Cerca del 70% de la provisión de alimentos proviene de la producción a pequeña y mediana escala.

Según estudios de la FAO, el 100% de la población consume maíz en su dieta diaria en el altiplano guatemalteco.

La desigualdad histórica se ha reforzado al día de hoy con los agronegocios como prioridad y la liberación arancelaria a la importación de granos básicos⁹, ya iniciada en la década de los 80, promovida principalmente por la industria avícola, de elaboración de concentrados para animales, de harina de maíz y otras, con lo que Guatemala aumentó de forma alarmante su dependencia alimentaria. Según Alonso-Fradejas y Gauster, en investigaciones del IDEAR-CONGCOOP¹⁰, entre 1990 y 2005 la producción nacional de frijol bajó 26%, la de maíz 22%, la de trigo 80% y la de arroz 23%, lo que repercutió fuertemente en la soberanía alimentaria de miles de guatemaltecos y guatemaltecas, así como en la dinámica productiva de los pequeños productores –que constituyen la mayoría en este rubro– y en las cadenas de pequeños comercializadores. Según estudios de la FAO, el 100% de la población consume maíz en su dieta diaria en el altiplano guatemalteco, y las estimaciones de consumo a nivel nacional promedio de maíz por habitante son de 81,173.93 quintales, poniendo en evidencia la importancia del cultivo de granos básicos para la soberanía alimentaria de la mayoría de la población del país¹¹.

Todo lo anterior contradice el postulado del «agotamiento» de la tierra para la actividad agrícola de pequeños campesinos, así como de la actividad agrícola de autoconsumo principalmente. Contrasta sobre todo con el renovado interés de grandes inversionistas en la agricultura, en la tierra y en los bienes naturales, que incluye no únicamente alimentos sino otras mercancías agrícolas como los agrocombustibles y forrajes. Dichos productos agrícolas son considerados mercancías –*commodities*– globales, así también «la tierra y, en general, la base natural de recursos y bienes, conformándose un dinámico mercado global de derechos sobre la tierra, sobre el agua e incluso sobre el oxígeno»¹², y no son vistos como un medio para garantizar el bien común y la vida digna de toda la población.

7.2. La constitución histórica de la desigualdad en la tenencia de la tierra

La desigualdad en la tenencia de la tierra en Guatemala tiene su génesis en las raíces históricas profundas de la formación del Estado y la «nación» guatemalteca, que se remontan hasta la Colonia y la Reforma Liberal. Muy vinculado al despojo colonial, a mediados del siglo XIX se produjo una serie de transformaciones en el agro guatemalteco, relacionadas con la introducción del cultivo del café –estableciéndose como una economía de plantación a gran escala– que sentaron las bases para el establecimiento del «Estado oligárquico cafetalero»^{13,14}, caracterizado por el ejercicio autoritario del poder y un entramado de relaciones serviles a través de las cuales canalizaban sus iniciativas modernizadoras. El incremento de la demanda de la producción cafetalera a nivel mundial, llevó a las élites liberales a reforzar e institucionalizar el dominio sobre los territorios donde se estaba llevando a cabo la economía de plantación: las tierras bajas de la bocacosta del Pacífico, las Verapaces, y sus respectivas salidas al mar. Para dicho fin, las políticas económicas estuvieron encaminadas a modernizar el régimen de propiedad de la tierra para legalizar los procesos de despojo y privatización de las tierras comunales-ejidales indígenas; construir y reparar la red de caminos que comunicaban ciudades importantes para la economía de plantación; reglamentar formas de movilización de trabajadores indígenas (forzados o con precaria remuneración) y financiar la formación de fuerzas armadas con el objetivo de contener la resistencia indígena ante las nuevas políticas de reorganización territorial y trabajo forzoso¹⁵.

El despojo –de tierras comunales y ejidales– sufrido por los pueblos indígenas, y su reducción a «brazos» para las plantaciones cafetaleras, estuvo cruzado por la concepción profundamente racista de los pueblos indígenas como «salvajes e ignorantes» sin capacidad para impulsar el «progreso», misma que servía de justificación para los intereses

Recuadro 7.2. La paradoja de un país rico, cuyos habitantes tienen hambre

En Guatemala, cinco de cada 10 niños menores de cinco años sufren desnutrición crónica (49.8%), afectando ésta a ocho de cada 10 niños indígenas (80%)¹⁶. La cifra aumenta si hablamos de los 166 municipios priorizados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), en los que la desnutrición crónica en niños menores de cinco años alcanza el 58.2%. La desnutrición condena a millones de niños a limitaciones serias de crecimiento, físico e intelectual. El hambre es una palpable materialización de la desigualdad que hay en el territorio guatemalteco.

Según el Informe de Investigación *Evaluación de la Situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional de las Familias Desalojadas en el Valle del Polochic*, presentado por Oxfam en julio de 2015, el 60.9% de los niños y niñas menores de cinco años, pertenecientes a 732 familias de las comunidades desalojadas violentamente en 2011¹⁷ –y de las cuales 600 siguen en espera de que les sean entregadas tierras para vivir y producir– padece de desnutrición crónica y el 2% padece de desnutrición aguda. Según dicho estudio, la prevalencia de desnutrición crónica supera en 11.1% el promedio de desnutrición crónica según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil¹⁸.

El 77% de las familias consumen una dieta inadecuada e insuficiente. El 40% de las familias están clasificadas –según el índice de Seguridad Alimentaria– como seguras, lo que significa que son capaces de satisfacer las necesidades de alimentos esenciales y no alimentarios; el 9% están clasificadas en nivel de inseguridad leve; el 31% están en un nivel de inseguridad moderada y el 20% se encuentra en un nivel de inseguridad severa, lo que significa que tienen carencias extremas de consumo de alimentos o una pérdida extrema de los bienes productivos¹⁹. Toda esta precariedad alimentaria debe entenderse a partir de que las familias desalojadas ya no cuentan con reservas de granos básicos, situación agravada por la pérdida del cultivo del maíz por las inundaciones debido a las fuertes lluvias. A esto se suma la falta de opciones de empleo y la estigmatización de las familias desalojadas por las empresas locales, y la escasez de agua segura, así como el alto precio de los alimentos.

En Guatemala, cinco de cada 10 niños menores de cinco años sufren desnutrición crónica (49.8%), afectando ésta a ocho de cada 10 niños indígenas (80%).

de acumulación de riqueza a costa de la población y territorios de su interés. Valiéndose de todo un entramado legal e institucional hecho a la medida de la forma finquera del Estado, criollos, ladinos y extranjeros –alemanes, principalmente– convirtieron las comunidades indígenas en propiedad de las fincas, estableciendo una de las estructuras de tenencia de la tierra más concentradas y desiguales de América Latina. Sometiendo, además, la vida de los pueblos indígenas a ciclos de migración estacional forzada para el trabajo en las plantaciones, desde el altiplano hacia la bocacosta y Costa Sur²⁰.

Las plantaciones establecidas en la bocacosta y la Costa Sur, se asentaron en terri-

torios de los pueblos k'iche', mam y tz'utujil. Dichos territorios –tierras bajas–, eran de vital importancia para la alimentación de los pueblos mencionados, quienes con sofisticadas técnicas agronómicas hacían uso vertical de los distintos pisos agroecológicos, aprovechando la riqueza de los suelos para la obtención de productos que permitían la diversificación de su dieta. Dichos territorios, además, permitían los cultivos de rotación y ofrecían un *escape demográfico* como refugio ecológico en caso de desastres naturales o pérdidas en la agricultura²¹. Tras el confinamiento de los pueblos indígenas (mam, k'iche', tz'utujil, chuj, ixil) en las tierras altas y su reducción a *fincas de mozos*, y la cada

vez mayor concentración de tierras en la bocacosta y Costa Sur, muchas comunidades aún arrendaban tierras en tierras bajas para conseguir una segunda cosecha de maíz, así como otra gama de productos que dichos suelos les proveían. Sin embargo, la posibilidad de arrendamiento se hizo cada vez más difícil, tanto por la «escasez» de tierras como por la especulación en los precios de las mismas. Hoy en día, podemos constatar cómo la escasez de tierras para la economía campesina en la Costa Sur y la bocacosta se ha ido recrudeciendo con el tiempo, pues dichos territorios han sido escenario de megaplantaciones no sólo de café, sino de banana, algodón, ganado, caña de azúcar y palma aceitera, lo que ha cerrado casi toda posibilidad de arrendamiento o acceso a tierra por la vía que sea, en las tierras de mayor vocación agrícola del país.

En el caso de las Verapaces, la finca cafetalera se asentó sobre las comunidades q'eqchi', despojándolas de sus tierras pero dejándolas habitar en ellas para incorporarlas como mano de obra dentro de las mismas. Las consecuencias del mozo-colonato están inscritas en los cuerpos y subjetividades de las mujeres y hombres q'eqchi', que prácticamente perdieron su libertad al quedar como «propiedad» de las fincas cafetaleras, bajo el régimen de un Estado cuyo objetivo último era el de garantizar el beneficio del

régimen oligárquico cafetalero. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008, existen aún hoy unas 5 mil 43 unidades productivas familiares que viven bajo el régimen de colonato²², de las cuales el 75.5% se ubican en Alta Verapaz. Y sin embargo, la Política Agraria –Acuerdo Gubernativo 372-2014– califica al colonato como «un sistema de relaciones de producción de carácter precapitalista y anacrónico, en el que los campesinos mantienen una relación semifeudal de servidumbre en una unidad productiva (la finca)»²³ y considera como responsabilidad del Estado la transformación del colonato en economía campesina, a través de la garantía de acceso a tierras en propiedad para los hombres y mujeres en relación de colonato, así como la satisfacción del acceso a servicios básicos y el acceso a activos productivos.

Los gobiernos revolucionarios de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz (1945-1954), impulsaron no solamente la apertura de espacios de participación política de las comunidades agrícolas y de los trabajadores campesinos, sino también toda una legislación que cuestionó las relaciones de trabajo servil prevalecientes en el campo (Código de Trabajo, 1947)²⁴; promovió la defensa y recuperación de la propiedad de tierras comunales y ejidales por parte de las comunidades indígenas (Artículo 96 de la Constitución Política de 1945); la facilitación

La escasez de tierras para la economía campesina en la Costa Sur y la bocacosta se ha ido recrudeciendo con el tiempo.

Recuadro 7.3. Tierras Comunales

El Diagnóstico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales identificó un total de 1,307 casos de tierras comunales con una extensión de 1,577,124 hectáreas en todo el país, lo que corresponde al 12% de la superficie del mismo. Según dicho diagnóstico, las tierras comunales se encuentran presentes en todo el país, identificándose el mayor número de casos en San Marcos, Huehuetenango, Alta Verapaz y Chiquimula (con más de cien casos cada uno), seguidos por Quetzaltenango, Totonicapán, Quiché, Baja Verapaz y Sacatepéquez (entre 50 y 100 casos cada uno). En cuanto a superficie en tierras comunales, se encontró en Petén, Izabal, Alta Verapaz y Quiché (con más de 100,000 ha cada uno), seguidos por Huehuetenango, Baja Verapaz y Jutiapa. La Costa Sur y la bocacosta son las que menos tierras comunales en cantidad y superficie poseen, debido en buena medida a la histórica –e intensa– destrucción del sistema de tierras comunales para dar lugar a los cultivos de exportación²⁵.

del acceso a tierras a la población indígena (Ley de Emergencia Agrícola, 1946; y Ley de Arrendamiento Forzoso, 1949); y la desestructuración del orden finquero –mediante la expropiación de tierras ociosas– y el reconocimiento de tierras de «comunidad» (Decreto 900, 1952).

El gobierno contrarrevolucionario apoyó una estrategia de desarrollo económico basado en la expansión de la economía de plantación y la inversión extranjera, y suprimió la legislación y política agraria de los gobiernos revolucionarios. Toda la legislación e institucionalidad estatal de dicho periodo tenía la intención de frenar los reclamos por la tierra y quitar a las organizaciones indígenas y campesinas el poder de decisión sobre cuestiones agrarias²⁶. Este periodo se caracterizó no únicamente por la profundización de los conflictos históricos por la tierra, sino también por el surgimiento de nuevos conflictos cuyas consecuencias más dramáticas tienen lugar a fines de los años 70's y principios de los 80's²⁷. Como consecuencia de la pérdida de tierras por parte de los campesinos, y el recrudescimiento de la concentración de tierras por parte de las megaplantaciones –de café, algodón, caña de azúcar y ganado–, se produjo un fuerte descenso de los cultivos de subsistencia, lo que hizo necesaria la importación de grandes cantidades de maíz para satisfacer la demanda alimentaria del país²⁸.

La política desarrollista de los gobiernos militares promulgaba un «desarrollo» cuya consecución pasaba por encima de la vida de todo aquel que estuviera en contra del discurso y práctica del mismo²⁹. Y cuya violencia tenía como fin no solamente defender las formas de acumulación en el modelo agroexportador existente, sino también un orden excluyente en términos políticos y sociales³⁰.

Para la salvaguarda de la propiedad privada y de la economía de plantación, así como el «desarrollo» de las economías campesinas en fincas no cultivadas, se promulgó el Decreto 559, que alentó la formación de Zonas de Desarrollo Agrario, como una nueva forma de *reforma agraria* –apoyada por asesores estadounidenses del International

Development Services (IDS). Dicho mecanismo de reparto agrario nunca respondió a la demanda de tierra por parte de los campesinos que estaban siendo expulsados de sus comunidades y parcelas de trabajo a raíz de la expansión de los cultivos de exportación que se impulsaron con mayor ímpetu en los años 60 en el litoral del Pacífico, tampoco contaron con financiamiento y recursos técnicos necesarios para potenciar procesos de producción sostenibles³¹.

Los gobiernos militares subsiguientes continuaron con la política agraria encaminada a desarrollar el potencial de exportación de los territorios, con mayor énfasis en la actividad petrolera, ganadera y maderera, sobre todo de los territorios del Norte del país: Petén y la Franja Transversal del Norte (FTN)³², declarándolas como Zonas de Desarrollo Agrario. La colonización de dichos territorios –con fuerte apoyo de la Alianza para el Progreso– ha sido interpretada como una válvula de escape frente a la creciente presión sobre la tierra ejercida por las y los campesinos que estaban siendo expulsados de las fincas de la Costa Sur e Izabal; sin embargo, autoras como Hurtado³³ argumentan que existe suficiente evidencia de que institucionalidad como la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP) y el Instituto de Transformación Agraria (INTA) pretendían impulsar una colonización limitada espacial y socialmente, privilegiando a un sector agrícola y ganadero con posibilidades económicas para comprar e invertir, excluyendo a campesinos pobres, principalmente si eran indígenas³⁴. La configuración de territorios como la FTN fue un proceso violento, que supuso desalojos de comunidades enteras que vivían en los territorios objeto de intervención, en pos de la implementación del proyecto económico de los militares y los terratenientes decimonónicos del país³⁵. El 39% de las masacres³⁶ durante el conflicto armado, se realizaron en el área de la FTN³⁷, lo que provocó a su vez miles de personas desplazadas³⁸, que abandonaron su tierra para refugiarse en México o en la selva, por miedo a ser asesinadas o

De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008, existen aún hoy unas 5 mil 43 unidades productivas familiares que viven bajo el régimen de colonato.

El 44% de los conflictos agrarios registrados por la Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra (CONTIERRA) y la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) en el periodo 1997-2013 están localizados en los departamentos de Alta Verapaz, Izabal, Quiché y Huehuetenango.

desaparecidas debido a la militarización y represión en la zona. Este desplazamiento fue interpretado por el gobierno –haciendo uso especial de la ley del INTA– como abandono de las tierras, por lo que justificó así la entrega a nuevos ocupantes. Muchas aldeas fueron repobladas con pobladores nuevos y antiguos, lo que dividió y fracturó a las comunidades³⁹.

Por otro lado, también como parte de la institucionalidad agraria –con lógica contrainsurgente– se constituyó el Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPADA), utilizado por los regímenes militares como plataforma para el desarrollo de la estrategia «fusiles y frijoles», así como «vehículo de transmisión del discurso y prácticas agropecuarias altamente dependientes de insumos externos derivados del petróleo del paradigma productivo de la “Revolución Verde”^{40,41}. Pero, además, toda la institucionalidad estatal agraria regida por la lógica militar intentó conformar nuevas subjetividades racializadas de «mayas permitidos»⁴² en oposición a la de «mayas sospechosos»⁴³ para lo cual se paramilitarizó el agro a través de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), y la construcción de «aldeas modelo» que pretendían reeducar a los nuevos sujetos contrainsurgentes⁴⁴.

Este despliegue de violencia en territorios como la FTN –donde hoy día la palma aceitera ha ganado terreno aceleradamente–, debe entenderse en su íntima relación con el avance de las políticas de acumulación capitalista en el país, con el cultivo del banano en Izabal (a principios del siglo XX), la visualización y planificación de dicho territorio como estratégico para la extracción de petróleo y explotación minera, así como para la generación de energía hidroeléctrica, también como territorio ganadero, para cultivo de café y más recientemente para plantaciones de palma aceitera y caña de azúcar. Íntimamente ligado a la disputa de este territorio por su «riqueza», se realizaron concesiones, traspasos y ventas fraudulentas –legalizadas sin problema, principalmente en el periodo de 1980 a 1985⁴⁵, llegando al extremo que un estudio de USAID en 1982 reportaba que el

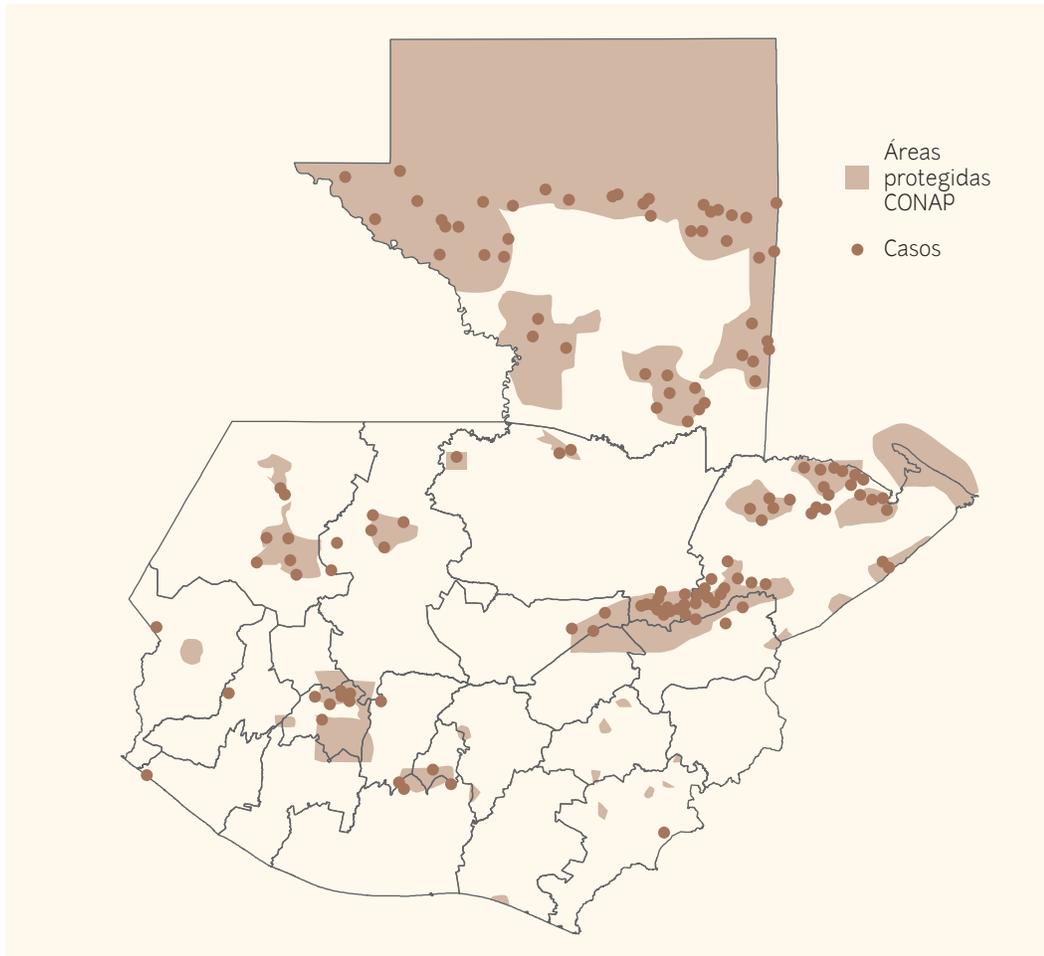
60% de Alta Verapaz era propiedad de miembros del ejército⁴⁶.

Sólo un pequeño grupo de campesinos se benefició del reparto agrario de los gobiernos militares, quedando con graves dificultades para la titulación de las tierras asignadas y en condiciones de alta vulnerabilidad frente a la lógica expansionista de sus vecinos finqueros y militares, favorecidos por la institucionalidad existente. A pesar de esto, múltiples comunidades q'eqchi', principalmente, que huían de la opresión de las fincas cafetaleras de las Verapaces, lograron establecerse y hacerse de porciones de tierra tanto en Petén⁴⁷ como en la FTN. Sin embargo, la legalización de las tierras concedidas a campesinos por medio del INTA y FYDEP han demorado 30 años o más en regularizarse, estando algunos procesos aún inconclusos⁴⁸.

No es de extrañar que hoy en día 44% de los conflictos agrarios registrados por la Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra (CONTIERRA) y la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) en el periodo 1997-2013 estén localizados en los departamentos de Alta Verapaz, Izabal, Quiché y Huehuetenango, en donde se ubica la FTN. Más aún, según el Plan de Desarrollo de la Franja Transversal del Norte de Segeplan (2011), dentro de las dinámicas actuales en la FTN, la mayoría de los conflictos agrarios coinciden con las áreas donde hay cultivos de palma aceitera. Dinámicas similares se observan en Petén, con 37% de los conflictos agrarios registrados por la CONTIERRA y SAA, y cuya historia y dinámicas agrarias actuales, han sido y podrían seguir siendo objeto de estudios completos en sí mismos, y donde la palma aceitera ha venido a sumar tensiones en el territorio, no sólo en la disputa por la tenencia y uso de la tierra sino también en la disputa por el territorio, entendido más ampliamente.

Figura 7.1.

Guatemala: Conflictos ubicados en áreas protegidas



Fuente: SAA. Información disponible en: geoportal.saa.gob.gt/visor

7.3. La problemática agraria en la transición a la democracia

A partir del primer gobierno civil en 1986, las decisiones en materia de política económica se encaminaron hacia procesos de liberalización comercial y de las políticas de ajuste estructural posteriores, incidiendo directamente en el agro. Así, se da todo un proceso de desgravación arancelaria para las importaciones de productos como el maíz –que no constituye un producto sensible para la élite guatemalteca–, así como el acceso preferencial de la mayoría de las exportaciones centroamericanas, desde mediados de los ochentas, a los mercados de Estados Unidos y

la Unión Europea mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y del Sistema General de Preferencias Arancelarias, respectivamente⁴⁹.

Aunado a las políticas territoriales por medio de la institucionalidad agraria –vía colonización–, en 1989 se institucionaliza el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP)⁵⁰, sin consulta alguna a las comunidades existentes dentro de los territorios involucrados, lo que terminó de cerrar los límites de la frontera agrícola. Muchas comunidades fueron desalojadas y desplazadas de sus tierras aun cuando tenían procesos abiertos de adjudicación y regularización de tierras por parte del INTA –hoy en manos de la SAA–, siendo calificadas de «invasoras» por reivindicar sus derechos históricos den-

El AIDPI establece bases para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe.

tro de las áreas protegidas. Según el análisis de Hurtado⁵¹, el SIGAP vino a sobreponer derechos sobre el uso de la tierra y los bienes naturales en una frágil tenencia de la tierra, con derechos históricos y en algunos casos ancestrales aún no reconocidos por el Estado, imponiendo una limitación al adjudicar y titular tierra de la nación a favor de comunidades indígenas y campesinas.

La Ley de Áreas Protegidas complejizó la problemática agraria principalmente en tres sentidos: a) Impide o condiciona el aprovechamiento de la propiedad agraria; b) Reconoce el poder político de los terratenientes al respetar sus derechos sobre extensos territorios, sin cuestionarlos; c) Impone candados a la adjudicación de tierras en propiedad a grupos y comunidades campesinas que ya eran posesionarias de las tierras⁵². La problemática alrededor del esquema conservacionista, se expresa en 180 casos de conflicto para el año 2013. En el mapa de la figura 7.1 se observa la incidencia de conflictos agrarios en prácticamente todas las áreas protegidas⁵³, no sin resaltar la existencia de experiencias exitosas de «conservación» de espacios naturales administrados históricamente por comunidades indígenas, como es el caso de los Bosques Comunes de Totonicapán, los Bosques Comunes de Santa María Xalapan, el Bosque Nuboso de San Miguel Uspantán, entre otros muchos⁵⁴.

El cierre de las posibilidades de acceso a tierra para los pequeños productores, al que se suma la Ley de Áreas Protegidas, ha resultado en el «agotamiento de las reservas públicas de tierra para fines agropecuarios»⁵⁵, lo que ha tenido fuertes repercusiones en la factibilidad de la reproducción autónoma de la vida de buena parte de la población del país, orillándolos hoy en día a formar parte de la fuerza de trabajo que ha laborado temporalmente en las plantaciones agroindustriales de la Costa Sur, la Franja Transversal del Norte y Petén, en precarias condiciones.

7.3.1. El agro en los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz proporcionaban una guía para iniciar los cambios tendentes a

modificar la estructura agraria, fortalecer al Estado incorporando los derechos de las poblaciones, para lo cual debía desempeñar un papel promotor y avanzar en el proceso de democratización incorporando los derechos de los pueblos indígenas; pero su implementación fue parcial y extremadamente lenta, en un contexto de profundas transformaciones económicas y políticas derivadas de la apertura económica y la reducción de un ya raquítico Estado y en proceso de privatización de algunas instituciones de servicio.

La problemática de la tierra y el desarrollo rural tomaron forma en tres acuerdos sustantivos: el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI, 31 de marzo de 1994); el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (ARPDEA, 17 de junio de 1994) y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA, 6 de mayo de 1996).

i. El AIDPI establece bases para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe, así como el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos. Relacionado al tema agrario, este acuerdo cuenta con un capítulo⁵⁶ que apunta a dar respuesta a problemas de reconocimiento, regularización de la tenencia de la tierra de comunidades indígenas; uso y administración de los bienes naturales; restitución de tierras comunales y compensación de derechos, adquisición de tierras para el desarrollo y protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas.

ii. El ARPDEA plantea tres temas vitales relacionados con la tierra, el primero reconoce que un elemento esencial para el reasentamiento es la *seguridad jurídica en la tenencia* (uso, propiedad y posesión) *de la tierra*⁵⁷; el segundo relacionado con el compromiso que adquirió el Gobierno de *revisar y promover la devolución de tierras a los poseedores originales y/o soluciones compensatorias*

para aquellos casos que en su momento fueron mal tipificados por el INTA como «abandono voluntario de parcelas», ratificando además «la imprescriptibilidad» de los derechos de la tenencia de la tierra⁵⁸; y el tercero particulariza la *integración productiva de las poblaciones desarraigadas y el desarrollo de las áreas de reasentamiento*, en donde la tierra en propiedad y su respetivo desarrollo productivo son el factor esencial⁵⁹.

iii. El ASESА, por su parte, se centra en la problemática agraria y el desarrollo rural reconocido explícitamente así:

«La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad» (numeral 27, ASESА).

Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto. Es indispensable subsanar y superar este legado, promover un agro más eficiente y más equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también

en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco (numeral 28, ASESА).

El ASESА contempló reformas legales, acceso a la tierra, regularización de la tierra, derechos de los pueblos indígenas, resolución de conflictos agrarios, y el catastro y registro de la propiedad.

7.3.2. La reducción del sector público agrícola y la Reforma Agraria Asistida por el Mercado

En el ámbito de la tierra y el territorio, las políticas de ajuste y estabilización estructural y sectorial se evidenciaron en la reestructura administrativa que sufrió el Sector Público Agrícola y de Alimentación (SPADA) y, particularmente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), que abandonó el enfoque sectorial y el diseño y ejecución de la política agropecuaria. En el proceso desaparecieron diversas unidades internas del ministerio como la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE)⁶⁰, y acciones en otras instituciones descentralizadas como la venta y/o concesión de los principales activos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA); el ahorcamiento financiero del Instituto de Ciencia y Tecnología (ICTA) y la reestructura del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) para transformarlo en el Banco de Desarrollo Rural (BANRRAL), de propiedad mixta. Con estas acciones se desarticulaban los entes de apoyo a la agricultura familiar, campesina e indígena.

Estos cambios abrieron la puerta para que en la siguiente década se profundizaran los mecanismos hacia una economía globalizada a través del Plan Puebla Panamá, suscrito en junio de 2001 (a partir del 2008 es denominado «Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica»); la suscripción en 2006 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural.

Recuadro 7.4. El Fondo de tierras

El Fondo de Tierras fue creado mediante el Decreto Ley 24-99 del Congreso de la República, como una institución descentralizada del Estado, con la misión de «facilitar el acceso a la tierra y la regularización de tierras del Estado a familias campesinas e indígenas en situación de pobreza, que contribuya al desarrollo rural integral y sostenible en comunidades agrarias»⁶¹. Su Agenda Estratégica 2012-2025 se fundamenta en cuatro ejes: 1. Acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible; 2. Regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado; 3. Desarrollo de Comunidades Agrarias Sostenibles y 4. Fortalecimiento institucional para responder a las aspiraciones sociales y mandatos legales⁶².

Sin embargo, el Fondo de Tierras, con su modelo de acceso a la tierra vía el mercado, presenta imperfecciones como: a. Falta de claridad en los derechos de propiedad legalmente reconocidos; b. No se reconocen los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas; c. El marco legal que ampara los derechos de propiedad es inacabado, al no existir legislación agraria sustantiva y procesal; d. No existen impuestos a la tierra según categorías productivas; e. No se garantiza algún equilibrio entre oferta y demanda de tierras y, f. La infraestructura social y productiva es excluyente.

Los gobiernos de la época privilegiaron las medidas de ajuste económico en detrimento de los Acuerdos de Paz, los cuales pasaron a ser prácticamente ignorados.

y Estados Unidos (TLC RD-CAUSA), y por último la aprobación del Tratado de Integración con la Unión Europea.

En ese contexto, las políticas implementadas por los gobiernos de la época privilegiaron las medidas de ajuste económico en detrimento de los Acuerdos de Paz, los cuales pasaron a ser prácticamente ignorados, y los compromisos adquiridos no tuvieron correspondencia con los cambios y transformaciones realizadas. Un Informe elaborado por MINUGUA en 2002⁶³ refiere que «el compromiso de diseñar y ejecutar una política de desarrollo rural no se ha cumplido», que los fondos asignados al Fondo de Tierras son «insuficientes ante la magnitud de la demanda» y que «no hay avance en la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas»; de igual manera menciona que la COPART elaboró un primer anteproyecto de Código Procesal Agrario y Ambiental y que trabaja en otro sobre regularización de tierras, pero que sólo se encuentra en el Congreso de la República la propuesta de Ley del Registro de Información Catastral. Otro aspecto que refiere este informe es que «aún no se cumple con el compromiso de elaborar planes de ordenamiento territorial y los incentivos forestales excluyen a las comuni-

dades indígenas y los pequeños agricultores en razón de su inseguridad jurídica sobre la tierra». Dicho informe concluye afirmando que «la situación general del cumplimiento de los compromisos de la paz presenta una realidad desigual» y que «la aplicación de los acuerdos sigue tropezando con numerosos obstáculos».

Debe resaltarse el surgimiento del mecanismo de «Reforma Agraria Asistida por el Mercado» (RAAM), creado e impulsado por el Banco Mundial, basado en transacciones «voluntarias» entre demandantes y oferentes en que el Estado interviene como «facilitador del proceso» proveyendo de créditos subsidiados y asistencia técnica a los colectivos de población rural que compran la tierra, y regido por el Fondo de Tierras⁶⁴.

La RAAM no ha logrado corregir la desigualdad en la tenencia de la tierra. Algunas investigaciones⁶⁵ sugieren que solamente el 1% de la demanda total de la tierra en Guatemala ha sido satisfecha por el Fondo de Tierras. Según información de FONTIERRAS, del año 1998 al 2013 ingresaron 1,740 solicitudes (1,110 colectivas y 640 individuales) de acceso a tierra, de las cuales se han adjudicado 265 fincas, correspondientes al 15% de la demanda⁶⁶. La adjudicación co-

rresponde a un área de 95,878.56 hectáreas y beneficia a 20,187 familias, representando un monto de crédito de 713,107,618 quetzales⁶⁷. Por otro lado, en el periodo que va de 2004 a 2013, fueron beneficiadas 460,370 familias con el programa de arrendamiento de tierras, con un área de 301,734 hectáreas y un monto de crédito de 868,396,000 quetzales⁶⁸. Según Alonso-Fradejas⁶⁹, entre las razones del fracaso de FONTIERRAS como facilitador de la redistribución de tierras en el país pueden mencionarse además «la baja calidad y el desgaste de las tierras ofertadas⁷⁰, la ausencia e ineficacia en la prestación de la asistencia técnica de los servicios sociales complementarios, y el adverso contexto de mercado para la pequeña producción alimentaria prevaleciente a mediados de la década de 1990». A esto se le agrega la cada vez menor disponibilidad de tierras en «oferta» debido a la especulación producida por la expansión de las plantaciones de agrocombustibles como la palma aceitera y la caña de azúcar, según afirmaciones de funcionarios de FONTIERRAS.

Evaluaciones del Banco Mundial en 2003 afirman que el 79% del total de viviendas en terrenos adquiridos mediante el Fondo de Tierras se encontraba en condiciones de pobreza⁷¹. Careciendo además de infraestructura básica como agua potable, electricidad o una vivienda adecuada. Se estima que el 30-50% de todos los beneficiarios originales ya no viven en las fincas compradas, y el 37% de todas las comunidades no habían hecho ningún pago –o estaban atrasados– de la deuda adquirida⁷². Debido al endeudamiento de los beneficiados y las enormes dificultades financieras para pagar, el Fondo de Tierras ha implementado mecanismos de reestructuración de la deuda que contemplan la reactivación productiva, renegociación de créditos y reestructuración de la cartera⁷³. La RAAM ha contribuido en la práctica a la incorporación efectiva de dichas tierras al régimen de propiedad privada. Así, mediante la compra-venta de parcelas –tras haber concluido el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en zonas de frontera agrícola u ocupada anteriormente por cultivos exten-

Evaluaciones del Banco Mundial en 2003 afirman que el 79% del total de viviendas en terrenos adquiridos mediante el Fondo de Tierras se encontraba en condiciones de pobreza.

Recuadro 7.5. La (in)seguridad jurídica sobre la tierra

Entre los factores más frecuentes de conflicto agrario hallados por el RIC están: a. Existencia de predios no registrados en el Registro General de la Propiedad; b. Linderos entre dos o más propiedades; c. Traslape de medidas de predios; d. Traslape de medidas en documentos de posesión; e. Diferencia de medidas; f. Venta duplicada; g. Conflictos de herencia; h. Duplicación de documentos; i. Esquineros y colindancias; j. Límites municipales; k. Reubicación de vecinos⁷⁴.

A esto se agrega la brecha de más de un siglo entre la creación del RGP y el RIC, y la limitación que impone que el RGP no exija planos del inmueble que inscribe, lo que ha generado una serie interminable de tensiones e incerteza ante formas variadas, contradictorias e imprecisas de identificación de las fincas; lo cual se refleja en que muchos derechos registrados están plagados de imprecisiones de diversa gravedad. Algunos ejemplos son: i.) Las complicaciones que nacen de la multiplicidad de sistemas de medida usados a lo largo de la historia; ii.) Múltiples registros sobre una misma tierra (físicamente hablando) generando la contradicción jurídico-registral de reconocerle la calidad de dueño exclusivo sobre una porción de terreno a más de una persona.

La gravedad de estos conflictos se intensifica cuando se recurre al derecho civil para dirimir dichas complicaciones. En el caso de múltiples registros, se acude al principio civil de «primero en registro, primero en derecho» el cual ha dado ejemplo del despojo de tierras de muchas comunidades.

Guatemala inicia aceleradamente y de forma paralela al proceso de paz, su inserción en el esquema económico mundial de la globalización neoliberal.

sivos como el algodón–, está ocurriendo un nuevo tipo de «despojo legal», no exento en muchas ocasiones del recurso a la violencia⁷⁵.

Adicionalmente, como parte de la institucionalidad creada en torno a la tierra a partir de los Acuerdos de Paz, en 2005 se aprobó la Ley de Registro de Información Catastral (RIC), con el fin de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Sin embargo, ésta adolece de debilidades en su mandato: i) No desarrolla el marco jurídico y los procesos técnicos relacionados con la regularización de la tierra. Esto tiene una implicación directa en la conflictividad agraria, porque derivado del proceso de levantamiento catastral se han encontrado innumerables irregularidades para las que no existe un marco jurídico adecuado, y el proceso se verá interrumpido al registrarse un predio irregular, lo cual no abona en la búsqueda de certeza y seguridad jurídica de la tierra. ii) No existe una coordinación plena entre el RIC y el Registro General de la Propiedad, generada por vacíos legales existentes e interpretaciones contradictorias, que no ha permitido inscribir de forma sistemática los predios catastrados en el RGP⁷⁶. De esa cuenta, el RIC procedió a abrir un Registro Público no adecuado a la ley, debido a que la efectividad del proceso se concretará cuando el RGP opere la inscripción correspondiente en el dominio de la finca, consignando el código de clasificación catastral. iii) El RIC tiene como tarea pendiente validar la información sobre levantamientos prediales que la UTJ⁷⁷ realizó en el periodo 1997-2005 en 33 municipios del país. A la fecha no se tiene información pública sobre el proceso de validación de la información predial levantada por la UTJ en dos periodos: 1997-2000 y 2000-2005.

7.3.3. Los agronegocios (*commodities*) como centro de la cuestión agraria

Guatemala inicia aceleradamente y de forma paralela al proceso de paz su inserción en el esquema económico mundial de la globalización, en donde el agronegocio se constituye como el centro de la cuestión agraria. A lo largo del periodo 1991-2005, el país perdió su

capacidad competitiva mundial, y la «crisis del café» en el año 2000 llevó a la quiebra definitiva de muchas de las grandes fincas cafetaleras de la bocacosta, el altiplano y las Verapaces. Estos hechos provocaron la expulsión de miles de familias de colonos en las fincas, así como la repentina mercantilización de su fuerza de trabajo, lo que significó una fuerte crisis alimentaria para miles de familias, pero también todo un proceso de revitalización de la organización comunitaria, campesina e indígena, así como de sus distintas estrategias de acción colectiva, muy vinculadas, además, a la defensa de la vida y el territorio como respuesta a la agresión directa hacia muchas comunidades y pueblos por parte de nuevas inversiones dimanadas del esquema extractivista global y sus demandas energéticas⁷⁸.

Bajo esta lógica, se impuso la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015, renovada recientemente para el periodo 2012-2021. Dicha agenda contempla la profundización de las medidas de apoyo arancelario y fiscal, y de las inversiones en infraestructura, logística y energía para fomentar la promoción de exportaciones y la atracción de la inversión extranjera directa⁷⁹. *Invest in Guatemala*, por su parte, promueve la inversión extranjera directa en los siguientes rubros: a. Agroindustria e industria de bebidas y alimentos; b. Textiles y maquila; c. *Call centers*; d. Industria ligera o manufacturas; e. Turismo; f. Industria forestal; g. Energía e hidrocarburos; h. Minería; i. Infraestructura (megaconstrucciones). Teniendo como incentivos comunes la flexibilidad laboral y la exoneración de impuestos vía regímenes especiales como zonas francas. Además, en el caso del sector agroindustria e industria forestal, promueve los 360 microclimas existentes en Guatemala, en los que «se puede sembrar casi cualquier cosa», además de proveer gran cantidad de materias brutas y materias primas⁸⁰.

A partir del año 2000 puede observarse la búsqueda por diversos medios –y con la anuencia del Estado– por parte de distintos capitales, del acaparamiento del control sobre el agua, el petróleo, los minerales y la tierra, centrada esta última en la expansión de plan-

taciones como la caña de azúcar, palma aceitera y hule, entendidos como «cultivos flexibles» por ser susceptibles de múltiples usos y porque pueden ser fácil y flexiblemente intercambiados⁸¹. Todo esto apoyado y financiado directamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial⁸², promoviendo la reconceptualización de la actividad agrícola dentro del marco de la «nueva ruralidad»⁸³. Dicha concepción promueve la diversificación de las formas de sustento del campesinado, restando importancia a su rol productivo tradicional y vinculándolo a nuevos sectores de actividad rural como las maquilas textiles, las oportunidades de exportación no tradicional y las de agricultura por contrato entre pequeños productores y grandes cadenas de supermercados, nacional e internacionalmente⁸⁴.

El impulso y concreción de dichos planes han provocado de nuevo episodios de violencia por parte de las fuerzas de seguridad, como respuesta a la resistencia y lucha de múltiples comunidades y pueblos, que no fueron incluidos en la planificación territorial. Un ejemplo de esto es la ola de 40 desalojos forzosos en el primer semestre de 2004, documentada por OACNUDH y el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler⁸⁵, como respuesta por parte del gobierno al aumento de los casos de ocupación de tierras, que afectaron a 1500 familias, y que implicaron ejecuciones extra-

judiciales, uso excesivo de la fuerza y quema de cosechas y viviendas. Ziegler⁸⁶ reconoció la función de las autoridades de proteger la propiedad, sin embargo, «el uso desproporcionado de la fuerza que coloca los derechos a la propiedad de los grandes terratenientes por encima del derecho a la alimentación y la vida es motivo de grave preocupación».

Posteriormente, entre 2008 y 2009, se ejecutaron 65 desalojos, muchos de ellos localizados en áreas protegidas (Chocón Machacas, Sierra Lacandón, Laguna del Tigre, Biotopo San Miguel) y en áreas de expansión de la producción de caña de azúcar (Panzós, Tucurú, Chahal, El Estor) y de palma aceitera (Petén)⁸⁷. Entre el 15 y 18 de marzo de 2011 tuvieron lugar los desalojos de 723 familias q'eqchi' en el Valle del Polochic, en los que las autoridades policiales y militares procedieron además a la destrucción y quema de viviendas y cultivos de maíz y frijol de las familias desalojadas⁸⁸.

Los casos mencionados, los múltiples casos que se siguen dando hoy día, así como la indiferencia ante las demandas de la población campesina e indígena del país, que se hace patente en el discurso diferenciado que nombra como *conflictividad* la protesta social rural y como *despertar ciudadano* la protesta social urbana, es muestra de la continuidad de la violencia por parte del Estado y de las élites del país en el manejo de la problemática agraria en el país.

Recuadro 7.6. **Concentración de tierras, un fenómeno mundial**

Según datos de GRAIN⁸⁹, más del 90% de las fincas del mundo son pequeñas, y debido a factores como la concentración de la tierra, falta de acceso a la tierra o la presión demográfica, la mayoría de dichas fincas han reducido su tamaño aún más. Las fincas pequeñas suman menos del 25% de la tierra agrícola a nivel mundial. Y sin embargo, son estos pequeños productores los que alimentan al mundo.

Según el Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la FAO y el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, la agricultura campesina produce hasta el 80% del alimento en los países no industrializados. «Aunque las fincas grandes generalmente consumen más recursos, controlan las mejores tierras, obtienen la mayor parte del agua de

riego e infraestructura, obtienen la mayoría de crédito financiero y de la asistencia técnica, y son aquéllos para los que se diseñan la mayoría de los insumos modernos, tienen menor eficiencia técnica y por tanto, menor productividad total. Mucho de ello tiene que ver con los bajos niveles de uso de mano de obra en las fincas grandes, con el fin de maximizar ganancias sobre la inversión»⁹⁰.

Aun con poca tierra, las fincas pequeñas tienden a ser más productivas que las grandes plantaciones debido a la utilización de prácticas agroecológicas, muchas veces ancestrales, a la vez que proveen oportunidades de trabajo y cohesión social comunitaria, mediante prácticas de reciprocidad. Debe mencionarse también que según estudios de la FAO, en los países no industrializados las mujeres producen del 60% al 80% del alimento, realizando trabajo reproductivo que la gran mayoría de las veces es totalmente invisibilizado.

Es alarmante entonces percatarnos que a costa del despojo de comunidades rurales, expulsando a pequeños y medianos agricultores de sus territorios, así como de la destrucción de bosques naturales y ecosistemas que muchas veces son irreversiblemente modificados con la introducción de especies ajenas, las fincas de grandes dimensiones han acumulado más tierra aún durante la última década. Se calcula que el total de tierras en el mundo que fueron objeto de transacciones, aprobadas o sujetas a negociación, entre 2000 y 2010 –para su utilización en la construcción, mantenimiento o ampliación de industrias extractivas y agroindustriales a gran escala–, ascienden a 203 millones de hectáreas⁹¹.

«Los inmensos requerimientos de las industrias de alimentos y energía están desplazando las tierras agrícolas y el agua desde la esfera de producción local de alimentos hacia la producción de insumos para la transformación industrial (...) Cuatro cultivos –soya, palma aceitera, colza y caña de azúcar– han cuadruplicado la superficie ocupada durante las últimas cinco décadas. Todos ellos están siendo cultivados principalmente en grandes fincas industriales»⁹².

«Según la Alianza Mundial para la Bioenergía (GBEP), el 20% de la demanda mundial de energía en 2030 será cubierta por “biocombustibles”»

7.4. Nuevas dinámicas sobre viejas estructuras

Según estudiosos del tema⁹³, se vive desde fines de 2001 una escalada a nivel mundial en los precios de los *commodities*, entendidos estos como «productos de materia prima que se venden a granel, tales como metales, petróleo y granos que son transados en los mercados financieros internacionales como activo subyacente bajo la figura de contratos a futuro»⁹⁴. En América Latina, los productos demandados son principalmente productos agrícolas como el maíz, la soja, el trigo, la caña de azúcar y más recientemente la palma aceitera, así como hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, níquel, entre otros⁹⁵).

La inversión en la producción mundial de cereales ha ido en aumento desde la década de 1960, aumentando considerablemente en el

año 2000, generando ganancias considerables para los gigantes de los agronegocios y consolidándolos como actores hegemónicos en la alimentación mundial, debido a la enorme especulación en los precios de los alimentos, situación que contrasta enormemente con las crisis alimentarias de muchos países del mundo. A esto se suma la apuesta, cada vez más generalizada, debido al alza de los precios del petróleo así como a la amenaza de su escasez, de la producción y uso de agrocombustibles para satisfacer la demanda energética. «Según la Alianza Mundial para la Bioenergía (GBEP), el 20% de la demanda mundial de energía en 2030 será cubierta por “biocombustibles”, con lo que en 2060 su potencial alcanzará entre 30 y 40%»⁹⁶. Estados Unidos y la Unión Europea han dado un fuerte apoyo a la producción y uso de agrocombustibles, tanto en incentivos para el consumo –por medio de reducción de impuestos a dicho combusti-

ble, y normas de consumo obligatorio– como incentivos para la producción por medio de estímulos fiscales, garantías para préstamos y subsidios directos⁹⁷.

Así, tanto para la reducción de la dependencia de los hidrocarburos, como para satisfacer la creciente y acelerada demanda de las industrias alimenticias, se han abierto oportunidades de exportación para los productores del sur, desatando en el mundo el *boom* de los agronegocios. A continuación, se hará referencia a dos de los grandes agronegocios imperantes en el país –la caña de azúcar y la palma aceitera–, que ilustran de manera bastante profunda las dinámicas territoriales del momento actual, con su complejidad y problemáticas.

7.4.1. Caña de azúcar y palma aceitera

En términos generales, el cultivo de la caña de azúcar y la palma aceitera presentan continuidades y rupturas con el esquema del Estado Oligárquico Cafetalero, entre las que pueden mencionarse las dinámicas de concentración de tierras⁹⁸, con una «nueva oleada» que inicia alrededor de 2004, estimulada por los mercados globales, apoyada por el Estado a través de sus políticas públicas y los convenios comerciales internacionales suscritos por éste, así como favorecida por el sistema financiero internacional⁹⁹. También la reconcentración de latifundios familiares, ya extensos en sí mismos, operada legalmente, pero que ha contado con la contribución política y financiera del Estado y del sistema financiero internacional¹⁰⁰, a diferencia de las economías campesinas y de subsistencia, como se ha mostrado a lo largo del presente capítulo.

El rápido crecimiento de ambos cultivos se ha dado en un contexto de escasez y demanda de tierras por parte de los pueblos que habitan y han habitado históricamente en los territorios en donde se ha centrado su expansión. La expansión de la palma aceitera, por ejemplo, ha implicado dinámicas de concentración y reconcentración de la tierra, principalmente en la región del Valle del Polochic, la FTN y Petén. Dichas dinámicas se

han concretado mediante la compra, por parte de propietarios de plantaciones de palma aceitera, de las parcelas recién regularizadas por campesinos a los que les fueron adjudicadas por el INTA en las décadas de los sesentas y setentas o campesinos con procesos de regularización en marcha que viven en zonas de frontera agrícola. Esta compra se ha realizado a precios bajos, aunque posteriormente, al ser tierras en proceso de incorporación a las megaplantaciones de palma, han sufrido un alza considerable debido a la demanda, así como a la especulación en los precios de las mismas. Por otro lado, las compras de tierras a propietarias mujeres siempre han sido a precios menores que la compra realizada a propietarios hombres¹⁰¹.

Muchas de las familias cuyas tierras han sido compradas por las empresas palmicultoras han vendido voluntariamente sus parcelas por la necesidad de dinero; sin embargo, muchas otras lo han hecho bajo presión, no solamente por parte de las empresas o intermediarios –llamados «coyotes»–, llegando incluso al uso de amenazas y violencia –física y simbólica–, y empujados también por el cercamiento de sus parcelas o del casco urbano mismo de sus comunidades por el desierto verde de la palma, que muchas veces les deja sin vías de salida de sus propios hogares¹⁰². Tras la venta de sus tierras, el acceso a nuevas por medio de la compra se hace cada vez más difícil para las y los campesinos, porque los precios de las mismas se han duplicado o triplicado, además de observarse una dinámica de re-concentración de las tierras disponibles, que consiste en la concentración de latifundios familiares que ya eran en sí mismos extensos –dedicados a ganadería, por ejemplo–, y que pasan a sumarse a las plantaciones de palma aceitera, sea por medio de la venta de las tierras a las empresas palmicultoras o del arrendamiento para la siembra de la misma¹⁰³.

Estas dinámicas brevemente descritas generan una alta vulnerabilidad de las familias al quedarse sin tierras propias, así como por la escasez cada vez mayor de tierras disponibles para el arrendamiento, mecanismo al que

Guatemala se constituye, a nivel de América Latina y El Caribe, como el segundo país exportador de azúcar, así como el cuarto país productor.

recurren muchas familias para poder cultivar maíz y otros alimentos necesarios para su autosubsistencia, además de algunos excedentes para la venta para hacerse de ciertos ingresos para la compra de otros productos.

Por otro lado, ambos cultivos han repetido el esquema de la contratación de mano de obra –migrantes estacionales– por medio de intermediarios, desentendiéndose de su responsabilidad como patronos y aumentando la incertidumbre y vulnerabilidad de las condiciones laborales.

Otra grave consecuencia del esquema agroindustrial es el acaparamiento¹⁰⁴ y la contaminación de las fuentes de agua debido a la falta de regulación por parte de las megaplantaciones y las plantas agroindustriales, así como al alto uso de pesticidas y el mal manejo de los desechos industriales. Un ejemplo dramático lo constituye el reciente ecocidio en el río La Pasión¹⁰⁵, que sacó a luz otra serie de problemáticas relacionadas con las megaplantaciones, en lo relativo sobre todo a la debilidad del Estado y sus instituciones en el control del quehacer de las empresas en términos de impacto ambiental y social, además de responder muchas veces a agendas ocultas que le hacen caer en graves omisiones en la salvaguarda del bien común.

El cultivo de la caña de azúcar pasó de ocupar 26,000 hectáreas en 1970, a ocupar 283,898.85 hectáreas en 2015 (gráfica 7.4). Esto significa que la superficie dedicada al cultivo de la caña de azúcar creció a un ritmo del 5.46% anual, presentando un crecimiento del 992% en 45 años. Esta cifra contrasta enormemente con el crecimiento de la superficie dedicada al cultivo de granos básicos, con un 0.60% anual –de 1970 a 2014–, con un crecimiento del 30.32% en 44 años¹⁰⁶.

Dicha expansión, se ha hecho efectiva bajo procesos de concentración de pequeñas parcelas campesinas de pequeños y medianos agricultores y ganaderos; y reconcentración de viejos latifundios en propiedades aún de mayor superficie¹⁰⁷, con distintas modalidades de arrendamiento o compra por parte de las empresas azucareras¹⁰⁸. El cultivo de la caña se está expandiendo hacia tierras de mayor

altura que antes¹⁰⁹. La Escuela de Pensamiento Ecológico Savia afirma que la frontera azucarera ha llegado a orillas de los manglares, alcanzando los límites de zonas conservación como Iztapa y Hawai, produciendo un fenómeno de aislamiento y presión¹¹⁰.

Guatemala se constituye, a nivel de América Latina y El Caribe, como el segundo país exportador de azúcar, así como el cuarto país productor. A nivel mundial se posiciona como el cuarto país exportador y el tercer país productor por hectárea. La industria de la caña de azúcar no solamente cultiva, cosecha y procesa la misma para la producción de azúcar, sino también aprovecha el bagazo para la cogeneración del 25% de energía eléctrica en época de zafra dentro del Sistema Nacional Interconectado –SNI– que representa 408 MW de potencia instalada. Además, la agroindustria azucarera guatemalteca se ha convertido en uno de los principales productores de alcohol originario en Centroamérica¹¹¹. El cultivo del azúcar representa el 3% del PIB nacional y el 15.36% de las exportaciones totales del país. Genera, según datos de ASAZGUA, 425,000 empleos directos e indirectos, de los cuales 32,000 corresponden a cortadores de caña.

La palma aceitera entró en el mercado nacional por la necesidad de suplir el abastecimiento que de aceites y grasas vegetales dejó vacante el cultivo del algodón –como subproducto extraído de su semilla–, que se vino rápidamente a pique por la caída de los precios del mismo, debido al incremento en la producción de fibras sintéticas.

Si bien oficialmente el cultivo de la palma tiene sus inicios en 1988, no es sino hasta el Censo Nacional Agropecuario de 2003 que tiene un registro significativo con 30,997 hectáreas cultivadas. Para el año 2014, la Gremial de Palmicultores de Guatemala –GREPALMA–, registra 130,000 hectáreas cultivadas de palma aceitera, presentando un crecimiento del 319.40%¹¹² del área cultivada en el periodo 2003-2014. Esto quiere decir que creció en superficie 14% anualmente.

Puede observarse una tendencia muy marcada de expansión del cultivo de palma

aceitera durante el periodo 2006-2010 en los departamentos de Alta Verapaz, con un aumento del 649.2%; Petén con 192.4%, e Izabal con 23.6%¹¹³.

Esta expansión en el caso de Sayaxché, Petén, ha llegado a niveles tales que comunidades completas han desaparecido del mapa, consumidas por el cultivo de la palma; es decir, comunidades que han vendido la totalidad de su tierra a las empresas palmeras, como es el caso de Las Arenas, documentado por un estudio de Actionaid en 2011.

A partir del año 2011, los precios internacionales del aceite empezaron a derrumbarse, lo que generó una estrategia de contención de los efectos negativos de la caída de los mismos, expandiendo el acaparamiento de tierras para el cultivo y aprovechando los altos rendimientos por hectárea. Para mantener e incrementar los ingresos de las exportaciones era necesario incrementar la producción y ampliar mercados.

Gráfica 7.4.

Guatemala: crecimiento (hectáreas) del cultivo de caña de azúcar (1970-2015)



Fuente: CEPALSTAT (2015), MAGA (2015) [El agro en cifras], CAMAGRO y Agrequima (2015).

A continuación se examinarán algunas dinámicas que los agronegocios del azúcar y la palma aceitera han traído consigo para la problemática de la tierra en Guatemala.

7.5. Impactos sociales y ambientales de los agronegocios

7.5.1. Condiciones laborales

Caña de azúcar

El trabajo en el corte de caña inicia en noviembre y finaliza entre marzo y abril, cuando los trabajadores temporales regresan a sus comunidades. La mayoría de los trabajadores temporales de las empresas cañeras provienen de Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Sololá y el área q'eqchi', muchos otros provienen de la misma Costa Sur¹¹⁴. En general, poseen poca o no poseen tierra alguna en sus lugares de origen, producto en buena medida de todas las dinámicas de despojo, concentración y reconcentración de tierra¹¹⁵.

Para su contratación, las empresas cañeras recurren a intermediarios o «jaladores» –repetiendo el esquema de las fincas cafetaleras–, por lo que la mayoría de trabajadores carece de contratos escritos de trabajo, lo que impide determinar con claridad la temporalidad del contrato, la naturaleza del trabajo o las condiciones de pago, además de no contar con prestaciones de ley¹¹⁶. El caso de los trabajadores permanentes –que laboran en el área industrial azucarera y constituyen la minoría– es distinto, ya que gozan de un contrato escrito y prestaciones laborales.

La jornada laboral de los trabajadores temporales se extiende por doce horas o más, iniciando a las cuatro o cinco de la mañana, dependiendo de la distancia a la que se encuentren del área de corte, lo que también incide en la hora de retorno al descanso. Las condiciones de alimentación, higiene y espacios para descanso son bastante precarias y no adecuadas para la reproducción digna de la vida¹¹⁷.

En general, el 90% de los jornaleros agrícolas gana un salario mensual por debajo del salario mínimo establecido, siendo menor el salario devengado por las mujeres, a quienes tampoco se les reconoce el trabajo realizado en la preparación de alimentos y de cuidado de quienes se constituyen en la fuerza de trabajo de las plantaciones cañeras. Además, el 94.7% de la población ocupada en agricultura no cuenta con seguro social (gráfica 7.7).

Debido al llamado «salario por productividad», un trabajador debiese cortar un promedio de cuatro toneladas de caña quemada al día para devengar un salario mensual de Q. 2,500.00; sin embargo, aunque los empresarios de la caña afirman que los trabajadores promedio cortan siete toneladas de caña, llegando a cortar ocho toneladas quienes están mejor dotados físicamente o recurren a drogas para mejorar su rendimiento¹¹⁸, esta información contrasta con la registrada por la investigación realizada por *Plaza Pública*¹¹⁹, en la que cortadores de Retalhuleu afirman que alcanzan a cortar únicamente de dos a tres toneladas de caña diarias, siendo esta

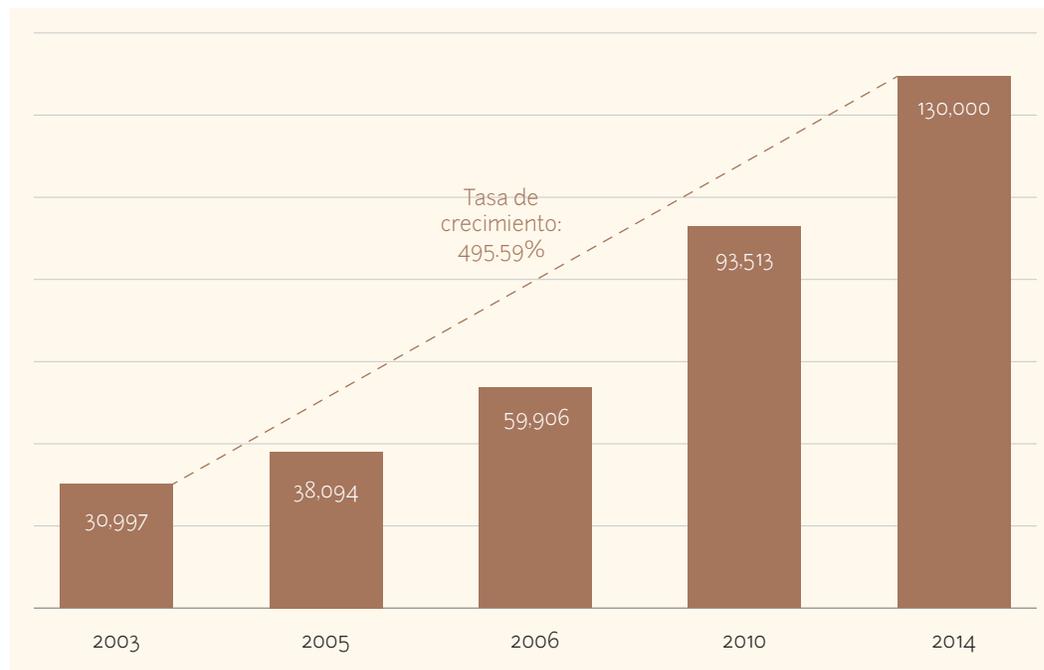
jornada extenuante sobremanera. Aunado a esto, existen quejas constantes por parte de los trabajadores del robo en el peso de la caña cortada, restándoles del peso real cortado y restando consiguientemente su pago, práctica común históricamente en el caso del café, algodón, etc.¹²⁰

El trabajo infantil¹²¹ es común dentro de las plantaciones de caña, a pesar de que según ASAZGUA¹²², en el año 2000 se instituyera la política de «Trabajo Infantil Cero». En muchas fincas contratan a niños como trabajadores individuales¹²³, como ha sido corroborado por investigaciones periodísticas de medios independientes¹²⁴, e informes ante la Organización Internacional del Trabajo¹²⁵.

El cierre de espacios organizativos es otro de los obstáculos con los que se encuentran los trabajadores de la agroindustria azucarera. Después de la huelga masiva (70,000 trabajadores) realizada en 1980 por cortadores de caña, en la que se logró que el Estado presionara para establecer un aumento del salario mínimo de los trabajadores agrícolas, el liderazgo sindical del sector cañero

Gráfica 7.5.

Guatemala: crecimiento (hectáreas) del cultivo de la palma aceitera (2003-2014)



Fuente: CENAGRO (2003), IARNA (2010), GREPALMA (2015).

fue perseguido (23 desaparecidos)¹²⁶ y los miembros del sindicato fueron despedidos. ASAZGUA afirma que los sindicatos «... no son necesarios porque se ha llegado a una situación de confianza tal entre trabajadores y empresarios que nadie quiere arriesgarla»¹²⁷. Sin embargo, tanto la legislación nacional¹²⁸ como internacional ratificada por el Estado de Guatemala¹²⁹, establecen los acuerdos para garantizar y hacer cumplir el derecho a la libertad de organización de todo trabajador.

Aunado al miedo de las y los trabajadores por organizarse, se constata la ausencia del Estado en la inspección laboral en las fincas, ya que no sólo se carece de un número suficiente de inspectores de trabajo (299 para todo el país) sino que los existentes carecen tanto de formación profesional adecuada para dicha labor, como de herramientas y logística necesaria para abarcar todo el territorio nacional, además de la corrupción existente que se materializa en sobornos por parte de los empleadores¹³⁰.

Palma aceitera

Desde hace ya varios años, trabajadores de las empresas palmicultoras¹³¹ han denunciado frente a instancias estatales e internacionales las precarias condiciones laborales a las que son sometidos. Aunadas a éstas, en noviembre de 2014, Estados Unidos señaló al Estado de Guatemala de violar el artículo 16.1.2 del Tratado de Libre Comercio (Cafta-DR), por no tomar medidas para hacer valer el Código de Trabajo de manera recurrente y sostenida en el tiempo, por lo que los empresarios guatemaltecos estarían compitiendo de manera desleal¹³². Entre las denuncias recibidas por OACNUDH¹³³ están:

- a) el incumplimiento del salario mínimo y/u otras prestaciones, b) la subordinación del pago de salarios a metas excesivas unilateralmente fijadas por la parte patronal, c) la ausencia de goce de periodos vacacionales remunerados, d) el limitado acceso a las prestaciones del IGSS, d) la discriminación salarial en contra de las mujeres por el trabajo realizado y no remunerado o pagado con

Gráfica 7.6.

Guatemala: crecimiento (hectáreas) del cultivo de granos básicos (1970-2014)



Fuente: CEPALSTAT (2015), MAGA (2015).

cantidades ínfimas, e) la contratación a través de terceros y sin tener un contrato o constancia por escrito, f) el abuso del periodo de prueba para evadir el pago de prestaciones, g) despidos masivos de trabajadores, h) y la ausencia de herramientas y equipos de higiene y seguridad ocupacional.

Cabe mencionar, además, que algunas de las empresas que se dedican al cultivo de palma aceitera se benefician de las exoneraciones fiscales que establece la Ley de Maquilas¹³⁴.

Según estimaciones de GREPALMA¹³⁵, la población que se emplea en la palma es de 20,500 empleos directos y 102,500 empleos indirectos. Un estudio de Actionaid¹³⁶ clasifica cuatro tipos de trabajadores en las plantaciones de palma aceitera y las plantas procesadoras: trabajadores permanentes con contrato; trabajadores permanentes sin contrato; trabajadores temporales «locales» o de comunidades ubicadas en las inmediaciones de las plantaciones y plantas procesadoras; y

los trabajadores temporales «de lejos», migrantes de distintos municipios del país. Cabe mencionar que los trabajadores permanentes con contrato, quienes cuentan con contrato formal y legal con la empresa y devengan un salario fijo mensual y demás prestaciones de ley, constituyen una minoría y corresponden a niveles técnicos y administrativos.

La mayoría de contrataciones para las empresas palmicultoras se hace por medio de contratistas o intermediarios, quienes buscan trabajadores tanto en las comunidades cercanas como en otros municipios o departamentos, y se constituyen en una pieza clave en el proceso productivo, ya que deben hacerse responsables del reclutamiento, de establecer los términos de contratación con el trabajador, trasladar a los trabajadores hasta las labores agrícolas, y resolver cualquier contingencia que se presente en la ruta; en resumen, el contratista es quien se entiende directamente con la empresa, no los trabajadores¹³⁷. Por otro lado, muchas de las empre-

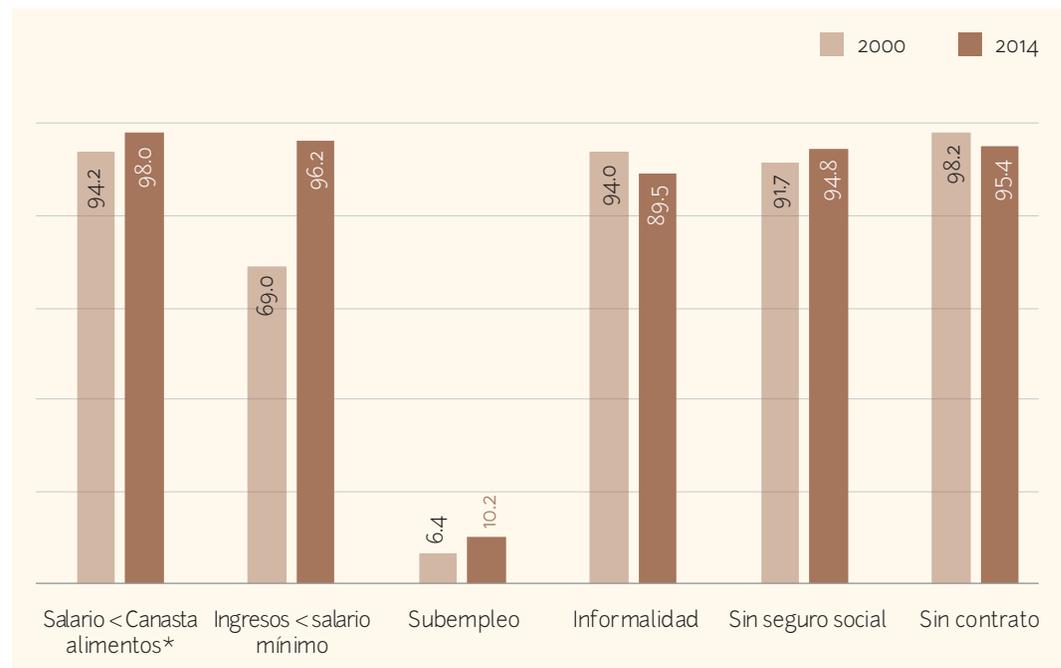
sas han cambiado del pago por jornal al pago por productividad¹³⁸, lo que se ha traducido en salarios menores al salario mínimo establecido por la ley.

Muchos de los trabajadores de las empresas palmicultoras no cuentan ya con tierra suficiente –o prácticamente con ninguna, por haberla vendido a las plantaciones de palma– para la autosubsistencia, por lo que su cotidianidad se vuelve cada vez más precaria.

La situación es tan desesperada para algunos, que el cierre temporal de REPSA, S.A. para la realización de investigaciones debido a su presunta responsabilidad en el ecocidio del río La Pasión, ha lanzado a trabajadores de dicha empresa a realizar medidas de presión¹³⁹ para la reapertura de la misma, entre las que se ha registrado incluso retención de líderes comunitarios que han manifestado su descontento por la contaminación del río y por el acaparamiento de tierras por parte de las empresas palmicultoras, situación que ha vulnerado el tejido social comunitario.

Gráfica 7.7.

Guatemala: indicadores de la población ocupada dependiente agrícola (2000 y 2014). Porcentajes



Fuente: ENCOVI (2000 y 2014).

7.5.2. Contaminación de las fuentes de agua

Caña de azúcar

La demanda agrícola cañera y bananera consume 1,886 millones de metros cúbicos anuales de agua, según el IARNA¹⁴⁰; además de este masivo consumo de agua, dicha actividad agroindustrial contribuye enorme y aceleradamente a la contaminación de prácticamente la totalidad de los mantos acuíferos superficiales de la Costa Sur. La caña de azúcar joven requiere de distintos medios de riego, sobre todo del riego por aspersión para el cual se utilizan bombas que extraen agua del caudal de los ríos hacia pozos privados de los cañaverales. Dicho riego se realiza 24 horas por día, durante los seis meses de sequía, extendiéndose durante los meses de lluvia, ya que los niveles de la misma se han hecho menores debido al cambio climático¹⁴¹. Ocho ríos han sido declarados como cauces con pérdidas del 74%, por lo que se prevé una crisis por escasez de agua a nivel nacional en el corto plazo. Entre estos se encuentra el río Sis, de vital importancia para las poblaciones de Retalhuleu y Suchitepéquez¹⁴².

Al uso desmedido del agua, debe agregarse el acaparamiento y desvío de ríos, como evidencia el caso hecho público recientemente del desvío de los ríos Madre Vieja y Coyolate, en Escuintla, en el que según los pobladores, las empresas cañeras y palmeras llevan más de 25 años desviando los afluentes hacia sus cultivos. Según los representantes del Consejo Comunitario de Desarrollo de Trocha 4, Nueva Concepción, son aproximadamente 30 km de río los que están secos¹⁴³, afectando la flora y fauna del lugar, especialmente el manglar, que está en peligro de extinción. Según documentación de la Fiscalía de Delitos Contra el Ambiente, el desvío de la corriente ocasionó la muerte de por lo menos siete especies de peces, crustáceos y anfibios¹⁴⁴. Casos similares se registran en los ríos María Linda, Guacalate y Achiguate.

Una consecuencia más es la contaminación de las fuentes de agua debido a la aplicación de agroquímicos en las plantaciones,

tanto por medio de aviones fumigadores –lo que resulta letal para las plantaciones de maíz, frutas y verduras– como por el desecho de residuos orgánicos e inorgánicos –entre ellos la vinaza y cachaza¹⁴⁵– en zanjones que desembocan en los ríos que son de uso de la población. Esto ha provocado pérdidas parciales y totales de los cultivos de autoconsumo de la población, enfermedades gastrointestinales y de la piel, así como la pérdida de peces y otros productos acuáticos de consumo alimenticio para la población¹⁴⁶, afectando tanto la pesca artesanal como las actividades de acuicultura¹⁴⁷, llegando incluso a la muerte masiva de peces¹⁴⁸ en lagunas y ríos de la Costa Sur, aun cuando dichos casos no han sido hechos públicos por los medios y la información al respecto se maneja con secretividad.

Palma aceitera

El río La Pasión es la tercera fuente hídrica en importancia ecológica del norte del país, y en sus riberas y afluentes se ubican –haciendo uso gratuito de dicho recurso–, siete empresas dedicadas al cultivo de la palma aceitera¹⁴⁹.

El ecocidio acontecido en el río La Pasión en junio del año 2015, afectó más de 150 km de río y provocó la muerte de millones de libras de especímenes acuáticos¹⁵⁰, no habiendo aún estimaciones de las muertes de otros mamíferos o reptiles que beben y se alimentan del río. Dichas pérdidas superan los 79 millones de quetzales, según estimaciones de la empresa Oxigenadores y Servicios Acuícolas, en una zona en donde la subsistencia alimentaria y la actividad productiva gira alrededor de la pesca¹⁵¹. Todas las evidencias apuntan a que esta tragedia ambiental de gran magnitud fue producida por malos manejos en los residuos tóxicos producidos por el cultivo y procesamiento de la palma, ya que por cada tonelada de aceite de palma se generan 2.5 a 3.75 toneladas de desechos industriales cuya demanda bioquímica de oxígeno es alta¹⁵², y cuyo manejo en muchas ocasiones no ha sido el adecuado¹⁵³.

Desde el año 2012, autoridades comunitarias de Sayaxché y trabajadores de las

El ecocidio acontecido en el río La Pasión en junio del año 2015, afectó más de 150 km de río y provocó la muerte de millones de libras de especímenes acuáticos.

empresas palmeras hicieron denuncias¹⁵⁴ sobre contaminación de las fuentes de agua, sin haber obtenido respuestas efectivas por parte de la institucionalidad estatal¹⁵⁵, lo que derivó en el año 2015 en la mencionada tragedia ambiental.

Este no es un caso aislado. OACNUDH¹⁵⁶ ha recibido «denuncias sobre el desvío y contaminación de otros ríos, como Chixoy, Limón y Sebol en Alta Verapaz; e Ixcán y Nentón en Huehuetenango, y Xacbal en Quiché». La empresa Palmas del Ixcán, por ejemplo, aceptó su responsabilidad en la contaminación del río El Jute, afluente del Chixoy, por problemas en su planta de tratamiento, según documentación presentada por representantes de comunidades de

los municipios Fray Bartolomé de las Casas, Chisec, Ixcán y Raxruhá¹⁵⁷. En septiembre de 2015, el Consejo Comunitario de Desarrollo de la comunidad «Conrado de la Cruz», Santo Domingo Suchitepéquez, circuló una carta girada por Grupo Hame¹⁵⁸, en donde se advierte a la población sobre el riesgo de la exposición de niños y menores, así como la prohibición de la caza y la pesca en los alrededores de las plantaciones de palma, debido al uso de productos agrícolas para el control de plagas, malezas y enfermedades, por su toxicidad.

Debe agregarse aquí que, según información de OACNUDH¹⁵⁹, de acuerdo a la supervisión realizada por el MARN tras la mortandad de peces ocurrida en junio de

Figura 7.2.
Guatemala: impacto de los agronegocios.

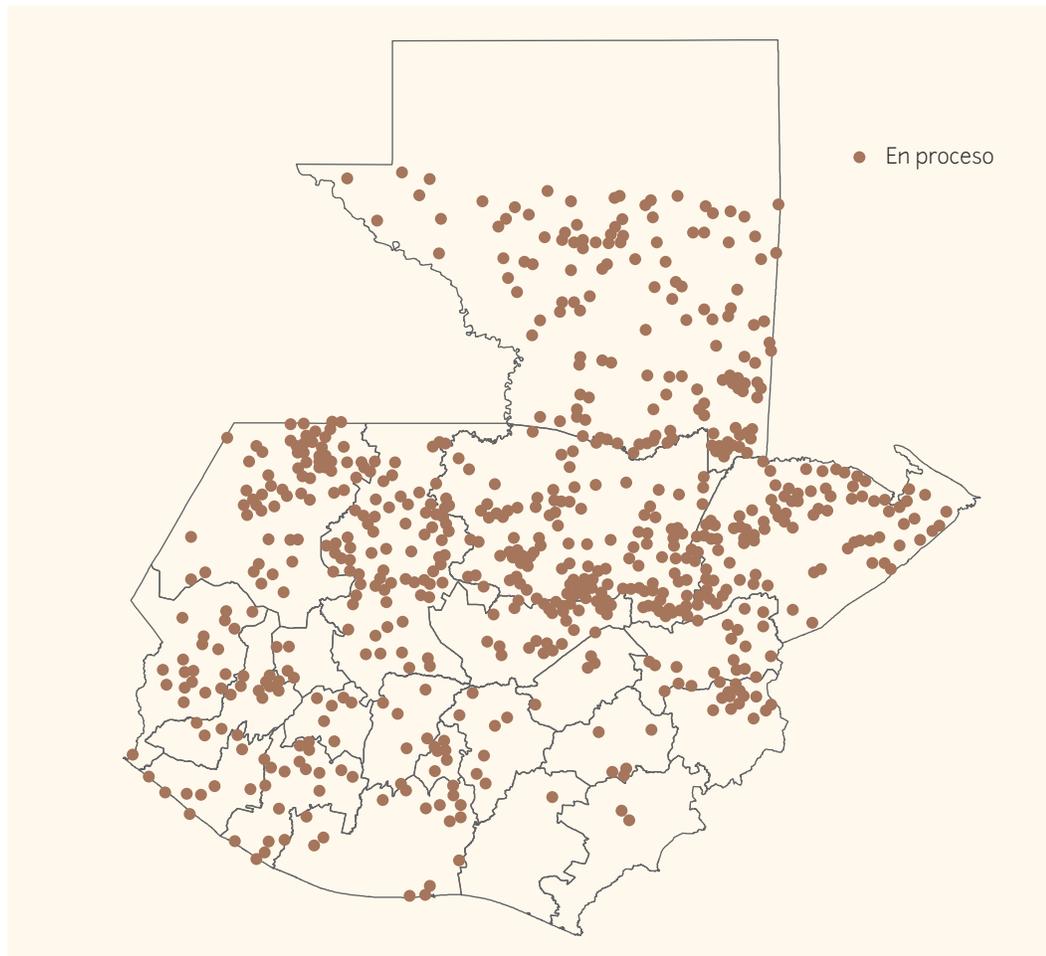
Una parte de la siembra de palma de REPSA S.A., se encuentra dentro de un área protegida y otra parte dentro áreas de amortiguamiento de la biósfera maya.



Fuente: INDH-PNUD Guatemala.

Figura 7.3.

Guatemala: Casos de conflicto agrario en proceso (diciembre 2015)



Fuente: SAA. Información disponible en: geoportal.saa.gob.gt/visor

2015, una parte de la siembra de palma de REPSA S.A., se encuentra dentro de un área protegida y otra parte dentro áreas de amortiguamiento de la biósfera maya, información confirmada por CONAP.

Todo este contexto histórico y actual ha generado, en su forma más visible, 6,482 casos de conflictividad agraria registrados por CONTIERRA y SAA, de 1997 a 2013. Se registra para diciembre de 2015, además, 1,476 casos de conflictos agrarios en proceso¹⁶⁰, ubicados prácticamente en todo el país, pero principalmente en Petén, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, siendo estos la expresión registrada por la institucionalidad estatal de los profundos problemas brevemente mostrados en el presente capítulo.

7.6. Las luchas por la tierra y el territorio

Para comprender la problemática de la tierra es fundamental partir de la existencia de multiplicidad de concepciones de mundo –diversidad de formas de concebir la relación con la tierra y el territorio, de entender y construir el propio bienestar, de tejer lazos con otras y otros– dentro de la sociedad guatemalteca, que sin embargo, se hallan jerárquicamente valoradas, situadas y priorizadas en el imaginario y práctica social.

La acción colectiva en la lucha por la tierra es la más antigua, constante y dinámica de la historia del país. Se cuenta, por ejemplo, con los registros históricos de los «motines

La acción colectiva en la lucha por la tierra es la más antigua, constante y dinámica de la historia del país.

Recuadro 7.7. La Ganadería y su impacto en la problemática agraria

La ganadería es una actividad generalizada en todo el país; sin embargo, el impulso de la modernización de dicha actividad y el aumento de la producción para la exportación, puede rastrearse a mediados del siglo XX, debido al aumento de las cuotas de carne de res para Centroamérica por parte de Estados Unidos, en el contexto de la Alianza para el Progreso¹⁶¹. La carne se convirtió en uno de los principales productos de exportación, con el apoyo financiero de los bancos de desarrollo multilateral, experimentando una tasa de crecimiento anual del 1% en la década de los cincuentas al 5.4% entre 1965 y 1981¹⁶², llegando a concentrarse el 68% del hato ganadero bovino en la Costa Sur¹⁶³. Sin embargo, debido al auge y extensión del cultivo del algodón y de la caña de azúcar –sumándose hoy en día la palma aceitera y el hule– en la Costa Sur, la expansión de las fincas ganaderas se desplazó hacia las tierras del norte y nororiente, generando y renovando conflictos con los campesinos. La llegada de la actividad ganadera al nororiente provocó que muchos ladinos pobres vendieran sus tierras, convirtiéndose muchos de ellos en la primera de las muchas oleadas de migrantes hacia Petén.

A través del INTA y FYDEP –con asesoría y apoyo extranjero, principalmente de EE.UU.– se impulsó explícitamente la expansión de la ganadería hacia Petén. Los incentivos y apoyos consistieron en la concesión preferencial de tierras bajo los programas de colonización, además de la construcción de carreteras y vías de acceso y asistencia técnica (campañas de desparasitación y vacunación, donación de toros para mejora de rebaños, y tractores para estanques para riego) a los finqueros¹⁶⁴. «Mientras que los campesinos podían solicitar de media a una caballería de FYDEP, inicialmente los ganaderos podían solicitar más de 22 caballerías cada uno (...) Las concesiones de ganado a oficiales del ejército en particular, incluían tierras muy fértiles para el cultivo y/o parcelas para especulación cerca de carreteras o instalaciones petroleras»¹⁶⁵.

En el caso de Petén, la tendencia de la industria ganadera ha sido la de una extensiva adquisición de tierras –incluso por parte del narcotráfico–¹⁶⁶, ya que tiende a operar con una lógica expansionista, por sus bajas necesidades laborales así como por los bajos márgenes de ganancia¹⁶⁷. Muchos ganaderos, con el afán de acaparar tierras y evitar que los campesinos las solicitaran al Estado –durante la colonización del Petén–, deforestaban, descombraban y cercaban más tierra de la que podían mantener, y aun recientemente, los ganaderos privilegian la construcción de potreros para evitar «invasiones» de campesinos sin tierra. Ha sido documentado cómo muchos finqueros ganaderos se aprovechan del trabajo campesino¹⁶⁸ para la conversión de la selva en pastizal, tanto permitiéndoles sembrar maíz intercalado con pastos hasta que la finca completa esté cultivada con pastos para la crianza de ganado, como exigiéndoles la mitad del tiempo laboral descombrando selva o pagándoles por el trabajo realizado¹⁶⁹.

Sin embargo, la actividad ganadera provoca seria degradación de los suelos, y en muchos casos, ha avanzado en la frontera agrícola a costa de la destrucción de bosques y otros ecosistemas, lo que es especialmente cierto para Centroamérica¹⁷⁰.

«Los rebaños provocan (...) daños en el suelo a gran escala, con cerca del 20 por ciento de los pastizales degradados a causa del sobrepastoreo, la compactación y la erosión (...) El sobrepastoreo afecta al ciclo del agua, e impide que se renueven los recursos hídricos tanto de superficie como subterráneos. La producción de forraje obliga a desviar importantes cantidades de agua»¹⁷¹.

La Política Ganadera 2012-2016 plantea la necesidad de introducir modelos silvo-pasto-

riles adaptados a las zonas ecológicas del país, así como el cuidado de los afluentes de agua y la recuperación de suelos degradados¹⁷².

Según estimaciones del MAGA¹⁷³, para 2014 el inventario ganadero alcanzaba las 3,459,000 cabezas de ganado, distribuidas principalmente en Petén (19%), Escuintla (14%), Izabal (10%), Jutiapa (7%), Santa Rosa (6%), Retalhuleu (6%), y los demás departamentos de la República (37%). El 49% de dicho inventario es utilizado para doble propósito –carne y leche–, el 35% son productoras de carne y 16% son dedicadas a la producción especializada de leche¹⁷⁴. Puede constatarse cómo el grueso de la actividad ganadera sigue estando en Petén y la Costa Sur (45%). Es de resaltar que la ganadería familiar ocupa 100,300 fincas, que representan el 94% de las fincas ganaderas del país, y sin embargo aportan solamente el 48% del hato nacional, con un promedio de ocho cabezas por familia. Esto quiere decir que 5% de las fincas ganaderas, producen el restante 52% del hato ganadero, lo que evidencia –de nuevo– las desigualdades en dicha actividad productiva, como se ha venido mostrando para toda la actividad agrícola del país.

Recuadro 7.8. Economía Campesina

La economía campesina puede entenderse como «el conjunto sistemático de estrategias y actividades que la familia y la comunidad rural desarrollan para lograr satisfacer sus necesidades vitales, materiales y espirituales, siendo tres de sus características fundamentales: el trabajo familiar, la producción de sus propios alimentos y el rol central de la mujer en la reproducción y fortalecimiento del sistema. La economía campesina es poli-activa y sus expresiones varían de región en región, determinadas por los elementos socioculturales y por los factores físicos del entorno»¹⁷⁵.

La economía campesina es de gran importancia para la reproducción directa de la vida de miles de familias en el país, así como en la reproducción cotidiana –por medio de la producción del 70% de los alimentos del país– de la gran mayoría de la población guatemalteca¹⁷⁶.

de indios»¹⁷⁷ de la época colonial, las luchas de los *montañeses* durante buena parte del siglo XIX¹⁷⁸, o la activa organización comunitaria durante los años de los gobiernos revolucionarios (1944-1954)¹⁷⁹, y las posteriores acciones colectivas emprendidas en el contexto de la guerra interna en Guatemala y la transición a la democracia¹⁸⁰.

Las trayectorias de la acción colectiva en la lucha por la tierra muestran cómo las comunidades y organizaciones campesinas e indígenas agotan las vías institucionales y legales en la demanda de sus derechos, las cuales la mayor parte del tiempo encuentran asimetrías de poder que les impiden hallar

respuesta a sus demandas. Dicha realidad les ha llevado a emprender acciones contundentes¹⁸¹ como manifestaciones, plantones, bloqueos, etc., para que sus voces sean escuchadas.

Como muestra de esto, Simon Granovski-Larsen¹⁸² sugiere, a partir de los datos de la SAA, que se ha accedido (adquirido o conservado) una cantidad significativa de tierra campesina (315,603 hectáreas) a través de procesos de lucha rural identificados como conflictos agrarios, triplicando la tierra transferida (95,878.56 hectáreas) por el Fondo de Tierras mediante la Reforma Agraria Asistida por el Mercado. La acción colectiva

Las trayectorias de la acción colectiva en la lucha por la tierra muestran cómo las comunidades y organizaciones campesinas e indígenas agotan las vías institucionales y legales en la demanda de sus derechos.

En el periodo posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, las organizaciones indígenas y campesinas se involucraron en procesos de discusión con instancias de gobierno acerca de las políticas agrarias y de desarrollo rural.

de las comunidades indígenas y campesinas, puede ser fundamental lograr atención a sus demandas.

En el periodo posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, las organizaciones indígenas y campesinas se involucraron en procesos de discusión con instancias de gobierno acerca de las políticas agrarias y de desarrollo rural. En 2002 surgieron instancias de diálogo impulsadas por el gobierno, como la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural (MIDDR), la Mesa de Diálogo y Participación sobre el Desarrollo Rural (2004-2006), el Diálogo Nacional Agrario Intersectorial (2005-2006) y el Sistema Nacional de Diálogo Permanente (2008-2012) en cuyo marco se impulsó el Proceso de Diálogo por el Desarrollo Rural Integral y la Resolución de la Conflictividad Agraria y Ambiental¹⁸³. En todos estos procesos ha sido –y es– una constante la ausencia del sector empresarial, impidiendo el logro de «consensos». Por otro lado, producto de la MIDDR, y tras un largo proceso participativo de organizaciones sociales –aproximadamente 30 organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas, cooperativistas, pastorales, instituciones académicas, ONG–, que abarcan tres administraciones gubernamentales, se aprobó en el año 2009, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), formalizada por Acuerdo Gubernativo 196-2009.

Dicha política define como «sujeto priorizado a la población rural en situación de pobreza y pobreza extrema, con prioridad en los pueblos indígenas y campesinos con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales, micro y pequeños empresarios rurales»¹⁸⁴. Asimismo, plantea la responsabilidad del Estado de impulsar el desarrollo rural integral de manera multi e intersectorial, a partir de las condiciones concretas de las distintas realidades territoriales existentes en el país. A pesar de haber sido aprobada en 2009, las primeras acciones para implementarla se inician hasta 2012, año en que el sector empresarial impone un

recurso de inconstitucionalidad contra la misma, lo que dejó en suspenso las acciones iniciadas. Ese año se inician también los cabildeos para la aprobación de la iniciativa de ley 4084: «Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral», la que cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República, emitido el 30 de septiembre de 2009. Fue hasta finales de enero de 2013 que la Corte de Constitucionalidad resolvió que no existía inconstitucionalidad, dejando firme la política y el acuerdo gubernativo que la creó.

7.6.1. Dinámicas recientes

En el año 1992 se realizó, en el marco de la conmemoración de los 500 años de Resistencia indígena, negra y popular, el Primer Congreso de Pueblos, Comunidades y Organizaciones: «Unidos por la tierra, la democracia y la paz». En éste se exigió el cese de la represión, así como el reposicionamiento de la demanda por la Madre Tierra. En 1998, se realizó el Segundo Congreso, con el objetivo de reafirmar la legitimidad de las luchas indígenas y campesinas recogidas en los Acuerdos de Paz. Se demandó: a. La implementación de la institucionalidad agraria; b. Recuperación de las tierras mal adjudicadas en la Franja Transversal del Norte; c. Desarrollo rural; d. Reforma tributaria; e. Respeto a los derechos laborales; f. Seguridad alimentaria; g. Incorporación de la representación campesina a las instancias bipartitas surgidas de los Acuerdos de Paz.

En este periodo inicia un nuevo ciclo de expresión política de los pueblos indígenas de Guatemala basado en la movilización de muchas comunidades en defensa de su territorio y bienes naturales. Es un movimiento diverso en el que, además del carácter comunitario, destacan la participación de las mujeres, el uso estratégico del derecho internacional y los derechos de los pueblos indígenas, así como la lucha contra el olvido y la impunidad¹⁸⁵.

En 2006 tuvo lugar el Tercer Congreso de Pueblos, Comunidades y Organizaciones.

Se hizo un balance de la experiencia a diez años de los Acuerdos de Paz y se demandó: a. Reforma Agraria Integral; b. Desarrollo rural desde una perspectiva agroecológica y comunitaria campesina. En 2014, se realizó el Cuarto Congreso «Desde nuestras raíces, sembramos las semillas para una nueva sociedad. Florecerás Guatemala», en el que se planteó como principal objetivo, *la defensa de los múltiples territorios: cuerpo, tierra, memoria e historia, así como la promoción de una reforma agraria integral. Afirman además que «[n]o se pueden defender los territorios si no se transforman las relaciones de poder de dominio cotidianas, se detiene el acaparamiento de tierras y la violencia que lo acompaña»* (Documento político y Declaración política del IV Congreso de Pueblos, Comunidades y Organizaciones)¹⁸⁶.

Entre las principales agrupaciones que han participado en el ámbito nacional en relación a las contiendas por la tierra, pueden mencionarse: la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina –CONIC– y posteriormente, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas –CNOOC. Estas organizaciones realizaron marchas campesinas cada mes de octubre, entre los años 1996-2002 en demanda de la firma del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Posteriormente las harían reclamando el acceso a la tierra y atención a los conflictos agrarios que concluyeron en propuestas de alto nivel para atender cada uno de sus casos¹⁸⁷.

En los años 2003 y 2004, la Plataforma Agraria logró movilizar entre 30 y 50 mil campesinos en las calles de la ciudad capital en demanda de una respuesta del Estado frente a la crisis del café, causante de despidos masivos en las fincas cafetaleras, sin pago de prestaciones laborales y sin posibilidades de acceso a tierra. Se formularon propuestas de programas de arrendamiento, compra de fincas y apoyo a la reactivación de la economía campesina¹⁸⁸.

En marzo de 2004, una movilización masiva –25,000 personas– de organizaciones campesinas, sindicales, estudiantes y de derechos humanos, de las diferentes comu-

nidades del país, recorrieron las calles de la ciudad capital. Registrándose también movilizaciones en Alta Verapaz, Santa Rosa, Petén y Baja Verapaz. En dicha movilización se expresó el descontento por el incumplimiento de los Acuerdos de Paz, principalmente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria; así como la demanda por la suspensión de las órdenes de captura a campesinos y desalojos contra las comunidades. Se exigió también la implementación de la propuesta de Desarrollo Rural planteada por las organizaciones campesinas, y la suspensión del TLC¹⁸⁹.

Las movilizaciones para exigir la revocación de la Ley para Protección de Obtenciones Vegetales, más conocida como la «Ley Monsanto» (Decreto 19-2014), se desarrollaron en agosto y septiembre de 2014 de forma simultánea en Guatemala, Sololá, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Totonicapán, principalmente. En ellas participaron comunidades, organizaciones campesinas, asociaciones, colectivos, universidades y otros sectores¹⁹⁰. Las acciones colectivas puestas en marcha abarcaron la presentación de recursos ante la Corte de Constitucionalidad, así como asambleas comunitarias, manifestaciones, tomas pacíficas de carreteras y plantones frente al Congreso de la República y la Corte de Constitucionalidad. Este despliegue de acciones colectivas logró ejercer presión popular para que el jueves 4 de septiembre, mediante decreto 21-2014 –de urgencia nacional– se derogara totalmente el decreto 19-2014.

Otra de ellas, de singular importancia por su masividad, por la articulación lograda de un gran número de organizaciones, comunidades y pueblos, las demandas planteadas, así como por el momento político en que se llevó a cabo, es la «Marcha Indígena, Campesina y Popular» que dio inicio el día 19 de marzo de 2012 en Cobán, Alta Verapaz y finalizó después de 9 días de marcha a lo largo de 212 kilómetros hasta la Ciudad de Guatemala. Más de quince mil personas, de distintas comunidades, organizaciones y

En marzo de 2004, una movilización masiva –25,000 personas– de organizaciones campesinas, sindicales, estudiantes y de derechos humanos, de las diferentes comunidades del país, recorrieron las calles de la ciudad capital.

Las luchas de los pueblos, comunidades y organizaciones han jugado un papel fundamental para alcanzar ciertas conquistas en términos de vida digna.

departamentos, se unieron «por la urgente necesidad de resolver las demandas agrarias por parte de las comunidades indígenas y campesinas, por que se respeten los territorios y la Madre Naturaleza en todos aquellos lugares en donde se ha dicho que no queremos empresas mineras, petroleras, de construcción de megaproyectos o monocultivos; para que se detenga la persecución en contra de los que luchamos por nuestros derechos, por la condonación de los préstamos otorgados por medio del Fondo de Tierras y por la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral»¹⁹¹.

Las principales demandas planteadas por la Marcha fueron:

1. El abordaje con seriedad de la problemática de la tierra.
2. La condonación total y definitiva de la deuda agraria.
3. El fin de los desalojos, la persecución y criminalización.
4. Cancelación de las licencias de exploración y explotación minera, petrolera o para la construcción de hidroeléctricas y el impulso de monocultivos.
5. La aprobación de las leyes en beneficio de los pueblos y comunidades empobrecidos: la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, la Ley de Radios Comunitarias, entre otras.

Dicha marcha fue de enorme importancia, no sólo para el cuestionamiento e inicio de la crisis política que explotó en el gobierno de Otto Pérez Molina¹⁹², por ser el primer cuestionamiento masivo y público de la política que dicho gobierno estaba emprendiendo en el área rural, sino también de la poca importancia dada a la política agraria por los distintos gobiernos sucedidos desde los Acuerdos de Paz, constituyéndose en un parteaguas en el actuar de instituciones como el Fondo de Tierras y su política de arrendamiento, o el manejo de la deuda agraria para muchas comunidades que en ese momento solicitaron su condonación.

Como ésta, las luchas de los pueblos, comunidades y organizaciones han jugado un papel fundamental para alcanzar ciertas conquistas. Su criminalización y calificación como «terrorismo», solamente son muestra de la profunda incompreensión y deshistorización de los problemas estructurales del país, así como de la falta de empatía con la problemática de ese «otro» –indígena, campesino–, concebido como «atrasado», «manipulado», «criminal»; justificando así su segregación, exclusión y explotación.

7.6.2. Viejos conflictos, nuevas luchas

Tras un breve repaso de la situación agraria en Guatemala, y del giro del discurso y la lucha de los pueblos, comunidades y organizaciones hacia la defensa de los múltiples territorios, daremos paso a las nuevas dinámicas relacionadas con el territorio en donde la problemática de la tierra –entendida únicamente en términos agrarios– queda rebasada, debido a la superposición de distintos intereses en los territorios, sumando disputas sobre los bienes naturales y agravios, lo que ha producido una apertura del horizonte de demandas y luchas de los distintos actores sociales en donde se vinculan la lucha por la tierra y el territorio, sobre todo en los temas de extracción minera y generación de energía eléctrica.

En la actualidad tanto minería como energía eléctrica son fácilmente reconocidas como fuente de los nuevos conflictos en el país. La bocacosta, el valle del Polochic, la Franja Transversal del Norte y el Petén han sido ya descritos como espacios en disputa por poseer valiosos bienes naturales. La riqueza de su suelo ha generado dinámicas de desigualdad y exclusión que han perpetuado la pobreza y la pobreza extrema de las áreas rurales¹⁹³. Como se verá en los capítulos 8 y 9, varios de los conflictos más impactantes están ubicados justamente en aquellos territorios, aunque los proyectos se encuentran prácticamente en todo el territorio nacional, con variaciones en el tipo de proyecto o el tamaño del mismo.

Recuadro 7.9. La lucha por la tierra de la Comunidad Indígena de Chuarrancho

En 1759 el pueblo Chajomá-Kaqchikel de Chuatutuy –hoy Chuarrancho– compró a la Corona Española, por medio del procedimiento de composición de tierras, un territorio de 442 caballerías más una legua (1,710 hectáreas) para ejidos. Dicho territorio fue sometido a constantes despojos durante la época de la Reforma Liberal, quedando reducida a 166 caballerías, por lo que los comunitarios tramitaron de nuevo un título registrable, durante el gobierno de José María Reina Barrios. El 2 de junio de 1897 logran el otorgamiento en calidad de adjudicación a los vecinos de la aldea Chuarrancho, mediante acuerdo gubernativo 192, operando la inscripción en el registro general de la propiedad¹⁹⁴.

El 25 de junio de 2001, la Registradora General de la Propiedad de la Zona Central operó una «conservación electrónica» de la finca 339 (Propiedad de los vecinos de Chuarrancho) registrándola a favor de la Municipalidad de Chuarrancho, sin documentación legal que sustentara el cambio de propietario, para posteriormente concesionar parte del territorio para la exploración y explotación minera. Sin embargo, no es sino hasta que la población se alertó por la entrada de maquinaria pesada a los terrenos comunales, que surgieron rumores sobre la desaparición del título ancestral –resguardado hasta entonces por los alcaldes municipales. Así comienza la lucha de las y los comunitarios de Chuarrancho por la recuperación de sus tierras comunales.

La Comunidad Indígena de Chuarrancho buscó el apoyo de COMKADES¹⁹⁵ y del Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxlajuj Tz'ikin; posteriormente contactaron al Programa de Litigio Estratégico en Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, apoyado por el Programa Maya (PNUD-OACNUDH-UNICEF); y en reunión comunitaria realizada el 9 de mayo de 2012, a la que asistieron 2,500 vecinos, decidieron tomar acciones legales para la recuperación de su tierra comunal.

Es así como el 11 de mayo de 2012, presentan una Acción Constitucional de Amparo ante el Tribunal de Rama Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia. El día 17 de mayo, la CSJ emite un Amparo Provisional a favor de la comunidad, y el 17 de octubre de 2012 se ratifica el Amparo a favor de la Comunidad Indígena de Chuarrancho, ordenando la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil, a la registradora de la propiedad, que restituyera la finca 339 a nombre de la Comunidad Indígena Vecinos de la aldea Chuarrancho, y anulara toda inscripción anómala realizada por el Registro de la Propiedad sobre ese territorio.

Inmediatamente, la Registradora General de la Propiedad apela la resolución, argumentando la inexistencia de la comunidad indígena, sino nombrándola como COCODE, lo que eximiría –según ella– de violación constitucional la operación registral. Dicha apelación lleva el caso a la Corte de Constitucionalidad, por lo que la Comunidad Indígena de Chuarrancho presenta nuevas acciones ante la misma, lo que dilata el proceso un año y medio más. Mientras tanto, el Consejo de Mujeres de la Comunidad Indígena de Chuarrancho presenta una denuncia en contra de la registradora, por discriminación.

El 24 de junio de 2014 la CC resolvió definitivamente a favor de la Comunidad Indígena de Chuarrancho. El proceso contó con el acompañamiento del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas –James Anaya–, el Ministro de Desarrollo Noruego, y muchas otras organizaciones nacionales e internacionales.

En la actualidad, tanto minería como energía eléctrica son fácilmente reconocidas como fuente de los nuevos conflictos en el país.



8

An aerial photograph of a large-scale mining operation. The image shows a vast, terraced excavation site with multiple levels of earth. Several pieces of heavy machinery, including trucks and excavators, are visible on the different levels, engaged in various stages of the mining process. The terrain is rugged and shows signs of significant earthmoving. The overall scene conveys the scale and intensity of industrial mining.

**LOS CONFLICTOS
POR MINERÍA
BAJO LA MIRADA
DEL DESARROLLO
HUMANO**

CAPÍTULO 8

«Una nación que destruye su suelo se destruye a sí misma. Los bosques son pulmones de la tierra, purifican el aire y dan fuerza pura a nuestra gente».

—FRANKLIN D. ROOSEVELT

Niño observa actividad minera, de camino a la escuela.

Fotografía: Victorino Tejaxún.

8

LOS CONFLICTOS POR MINERÍA BAJO LA MIRADA DEL DESARROLLO HUMANO

Como se anotó antes, el momento de la liberalización económica en el país se da simultáneamente con el fin del conflicto armado interno. Tanto el ámbito económico como el político convergen en un nuevo diseño institucional que aseguraría la democracia, el fin de la violencia estatal y permitiría por lo tanto la inversión extranjera con mayor seguridad. Este momento sería el marco de la aprobación de la nueva legislación sobre minería en el país durante el año 1997.

La operación por atraer inversión extranjera prosiguió a los Acuerdos de Paz. En esencia durante el periodo de posguerra se dan las condiciones para una nueva fase de explotación minera mucho más intensiva y a gran escala: una mayor apertura comercial y el incremento de las exportaciones, el aumento de los precios de los minerales en los mercados internacionales así como la innovación tecnológica, permitió la expansión de la actividad extractiva con mayor rentabilidad¹.

Sin embargo, la historia de la minería en el país no es nueva. Sus primeras regulaciones datan de la Colonia, cuando la corona otorga las primeras *Reales Cédulas* para registrar asuntos mineros, expedidas en 1501². Es a partir de ahí cuando se inicia la explotación con fines comerciales de los minerales, otor-

gando en un inicio contratos (capitulaciones) a la nobleza que paulatinamente fue cediendo su derecho para dejarlo libre a quien tuviera la capacidad de hacerlo. La independencia e instauración de la República marca el inicio de un periodo de explotación de los recursos minerales. En 1881 se emite el Decreto No. 263, por medio del cual se establece que todas las explotaciones mineras quedarán bajo jurisdicción del Ministerio de Hacienda³. Ya en el periodo independiente y durante el gobierno liberal la minería empieza a tomar relevancia y a depender de los precios del mercado nacional⁴. A partir del golpe de Estado de 1954, la adopción sistemática de códigos de extracción minera puso énfasis en la tendencia del Estado guatemalteco a promover los intereses de las empresas mineras⁵.

El interés en los yacimientos minerales del subsuelo ha sido una constante, aunque la tecnología y la inversión para su extracción han variado también, haciéndola hoy –con el flujo de capital transnacional– mucho más atractiva de cara al nuevo modelo extractivo global⁶ en el cual Guatemala se inserta de nuevo, de manera limitada pero con una importante cantidad de recursos para ofrecer al mercado. Diversos países alrededor del mundo compiten hoy por las inversiones extranjeras, poniendo sus territorios a disposición

Durante el periodo de posguerra se dan las condiciones para una nueva fase de explotación minera mucho más intensiva y a gran escala.

Cuadro 8.1.

Guatemala: Resumen de legislaciones mineras

No.	Nombre	Vigencia
1	Código fiscal (sección de Minería, minas de título).	1881-1908
2	Código de Minería (Decreto Gubernativo No. 686, Minas de Título [sic]).	
3	Decreto Legislativo No. 2000 (Licencias de exploración, contratos de explotación).	1908-1934
4	Código de Minería. Decreto ley No. 342: Licencias de Reconocimiento, Libre Aprovechamiento, Concesiones de Exploración, Concesiones de Explotación.	1934-965
5	Ley de Canteras, Decreto ley No. 47-69 del Congreso de la República: Licencias de Exploración y Licencias de Explotación.	1969-1985
6	Ley de fomento a la Pequeña Minería, Decreto Ley No. 132-83: Concesiones de Exploración, Concesiones de Explotación.	1983-1985
7	Ley de Minería, Decreto Ley No. 69-85: Permisos de Reconocimiento, Aprovechamiento Ocasional, Licencias de exploración, Licencias de Explotación de cantera, contrato de Explotación de la mina y Licencias de procesamiento.	1985-1990
8	Ley de Fomento de la Pequeña Minería, Decreto Ley No. 55-90: Solicitudes de explotación.	1990-1993
9	Decreto Ley 41-93.	1993-1997
10	Ley de Minería y su Reglamento, Decreto No. 48-97, Acuerdo Gubernativo No. 8-98: Licencias de reconocimiento previo a la fase de exploración, se declaran áreas de Interés Minero, Regalías se reducen para el Estado y Municipalidades, se acortan los plazos para resolver sobre solicitudes, otorgamientos y omisiones.	1/07/1997 a la fecha para la ley; 1998-2001 para el reglamento
11	Nuevo Reglamento, Decreto 176-2001	2001 a la fecha

Fuente: MEM (2006: 9-10).

ante la creciente demanda de recursos minerales para la producción global de bienes.

En tanto la minería ha sido de interés nacional desde hace años, también los antecedentes de conflictos asociados con la extracción de productos minerales ha sido una constante. Dos casos son paradigmáticos en los extremos geográficos del país: en la región noroccidental en el departamento de Huehuetenango y en la nororiental en Izabal y Alta Verapaz. Ambos casos recogen problemáticas diversas sobre la minería pero comparten una: la de la propiedad y tenencia de la tierra. Como se ha visto, la problemática agraria hoy converge con la defensa del territorio, reivindicación más amplia pero que implica también diversas formas de entender la vida y el ambiente natural que chocan con la idea de la extracción de los bienes naturales en pos del crecimiento económico.

En el caso de Huehuetenango –San Ildefonso Ixtahuacán (noroccidente)– el conflicto minero fue emblemático debido a las malas condiciones de trabajo en las que se llevaban a cabo las explotaciones minerales. La denuncia de parte de los mineros resultó en el despido masivo de trabajadores durante la entrada de la época más represiva del conflicto. En 1977 se registró la *Marcha de los mineros de Ixtahuacán*, que se inició con alrededor de 80 hombres y mujeres y que fue considerada «la manifestación popular más importante de la década por las multitudes que se adhirieron durante toda la trayectoria»⁷. El caso es importante para la historia reciente del país, pues además de que la marcha fue muy emblemática y articuló diversas expresiones de protesta, entre 1978 y 1981 fueron asesinados u obligados a exiliarse los principales líderes sindicales de

La problemática agraria hoy converge con la defensa del territorio.

las mineras, caso que se encuentra registrado en el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico⁸. Durante ese mismo año, fue también denunciado el despojo sufrido por indígenas, quienes fueron prácticamente obligados a vender sus tierras en el área por precios muy bajos para la instalación de la minera⁹.

Por otro lado, el caso de la empresa Exploraciones y Explotaciones Metálicas de Izabal, S.A. (EXMIBAL), en el nororiente, es emblemático porque ilustra la articulación entre las empresas transnacionales y las élites políticas y económicas del país¹⁰ mientras a la vez existe tensión con los pueblos indígenas de la región donde se instala el proyecto. Este caso es importante porque implica violencia política selectiva a nivel nacional y local contra opositores a las operaciones de la minera, además de violaciones a derechos humanos y violencia contra las poblaciones cercanas, como se verá en el caso ilustrado en la figura 8.1.

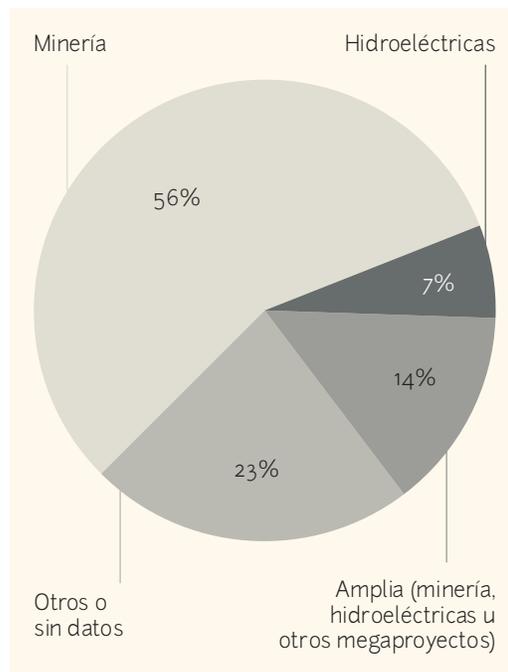
Los antecedentes de conflictividad relativa a la minería para el país suponen fuertes llamados de atención sobre las consecuencias humanas y territoriales que se han sufrido luego del otorgamiento de licencias mineras. En ambos espacios descritos párrafos arriba, distantes geográficamente y ambientalmente diferentes, la minería resultó en amplios conflictos que por el corte autoritario del periodo devinieron en represión. En el nuevo contexto de la democracia y el fin del conflicto armado, la represión que se vivió en las últimas décadas del siglo XX no debería repetirse. Sin embargo, y debido a que las extracciones mineras son entendidas por el gobierno central como estratégicas para el país y de importancia nacional, líderes de poblaciones que se han opuesto de diversas maneras a estos proyectos han enfrentado violencia, persecución y detención arbitraria.

Las consultas comunitarias han sido mecanismos colectivos para hacer notar la oposición a los megaproyectos en general y a los mineros en particular¹¹. Sin embargo, estas no han sido tomadas en consideración ni son vinculantes para la toma de decisiones de las

instituciones del gobierno central. Amparadas en legislación nacional e internacional, diversas poblaciones (comunidades o municipalidades) han organizado al menos 93 consultas comunitarias en diferentes modalidades¹². El 56% de las consultas comunitarias que se han llevado a cabo son referentes a algún proyecto de exploración o explotación minera metálica o de construcción. Si incluimos las consultas más amplias (aquellas que además de la minería se pronuncian sobre proyectos hidroeléctricos y otros) encontramos que el 70% de las consultas realizadas han consultado sobre el tema de la minería. Los resultados de todas las consultas han sido negativas; es decir, de rechazo a estos proyectos.

A pesar de los resultados de las consultas, los proyectos han continuado, evidencia de la desigualdad entre contendientes. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) da seguimiento a su mandato constitucional, según el cual se establecen de utilidad y necesidad

Gráfica 8.1.
Guatemala: Porcentaje de las consultas comunitarias por temáticas convocadas (2004-2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en PDH (2014), CPO y Resistencia de los pueblos, fechas diversas.

Amparadas en legislación nacional e internacional, diversas poblaciones (comunidades o municipalidades) han organizado al menos 93 consultas comunitarias en diferentes modalidades.

públicas la explotación de los bienes naturales no renovables¹³.

Sin embargo, la misma Constitución establece que es de interés nacional tanto la protección y la conservación del patrimonio natural como la protección de las tierras de cooperativas y comunidades indígenas, así como el respeto y la promoción de las formas de vida de las mismas, incluidas su organización social¹⁴. Los artículos consitucionales citados darían amplia facultad al Estado para establecer prioridades de desarrollo incluyendo a los pueblos indígenas como sujetos constructores del mismo.

Hoy, la ausencia de reconocimiento de los derechos de consulta comunitaria, la falta de legislación sobre la temática y la consideración de que las que se llevan a cabo no son vinculantes, generan malestar en las poblaciones e incertidumbre para aquellos que sí les apoyan¹⁵.

Para algunos autores, los conflictos se detonan en gran medida por un choque de percepciones e intereses sobre lo que se interpreta como desarrollo o *bienestar*; sin embargo, también existen los que ven los costes ambientales y beneficios económicos de la actividad¹⁶. Las poblaciones más vulnerables y económicamente más desfavorecidas (comunidades rurales ladinas, campesinas, territorios indígenas) son las más impactadas por los efectos negativos de la actividad minera, pero también son las que –en general– se encuentran excluidas de la toma de decisiones.

Para el caso de Guatemala, en similitud con lo que últimamente ocurre en el resto del mundo, son las poblaciones directamente afectadas las que se movilizan, no necesariamente por llamarse a sí mismas ecologistas sino porque resisten contra la transformación intrusiva de sus modos de vida, como lo son en este caso las poblaciones indígenas y ladinas rurales. Este movimiento por la justicia ambiental también ha sido llamado por Joan Martínez Alier como un «Ecologismo Popular o Ecologismo de los Pobres»¹⁷ justamente por venir de las bases, de los pobres (o empobrecidos). Sin embargo, en muchas ocasiones, los pobladores están acompaña-

dos por organizaciones sociales –ecologistas o defensores de derechos humanos– hasta conformar parte de movimientos sociales internacionales que buscan revertir el daño ecológico que el sistema económico causa al medio ambiente.

Se percibe que más allá de una disputa sobre los beneficios y costos sociales, económicos o ambientales y la conflictividad subyacente, se da una contienda por la apropiación del espacio ambiental. Entra en juego la dimensión física y cualitativa del territorio y su concepción.

Se observa que las poblaciones indígenas y campesinas que luchan contra el proyecto minero, describen y pelean sus títulos de propiedad colectiva por ser un espacio de reproducción social, de interacción con la tierra mediante la agricultura, de defensa, de historia, de vida. Mientras que para la empresa minera, este espacio es una zona en donde se extrae un mineral para obtener un beneficio económico mediante una transacción monetaria fuera o dentro de Guatemala. Esta contienda por el territorio tiene amplios antecedentes que hunden sus raíces en la problemática agraria fundante del país, pasan por la reforma agraria de los años 50 y el conflicto armado interno.

Dado que los conflictos se superponen a dinámicas de poder local en los territorios, muchas veces se genera violencia e inseguridad; asimismo, estos dan lugar a enfrentamientos debido a la fragmentación social que impera. En espacios con amplias privaciones, como los territorios guatemaltecos, no puede parecer extraño que haya quienes participan y se benefician de las empresas y los proyectos (con seguridad laboral, contratos temporales, compra de terrenos, dinero en efectivo, construcciones, becas de estudio, etc.). Ello muchas veces tensa las relaciones intracomunitarias y divide a las poblaciones.

Entre los elementos de violencia se identifican la criminalización de la protesta social, enjuiciamientos sin causa, amenazas e intentos de asesinato de quienes se oponen a los proyectos mineros. Debido a la falta de investigación, se carece de datos exactos sobre

Son las poblaciones directamente afectadas las que se movilizan, no necesariamente por llamarse a sí mismas ecologistas sino porque resisten contra la transformación intrusiva de sus modos de vida.

un número específico de víctimas; por ello, intentos de mapeo como los de OCMAL, con el Mapa de Criminalización, son incitativas que ayudarán a visibilizar estas problemáticas¹⁸. En este mapa figuran casos de líderes que están expuestos a persecución, amenazas y asesinatos¹⁹, algunos guardan o han guardado prisión. Se describe en estos casos la violencia focalizada a dirigentes, amenazas, órdenes de captura y persecución que puede considerarse ejemplifican la violación sistemática de los derechos humanos de los guatemaltecos; algunos de ellos se encuentran sujetos a juicios que determinarán su involucramiento en procesos delictivos; sin embargo, la gran mayoría han sido víctimas de persecución arbitraria.

8.1. Los conflictos mineros, procesos sociales

La identificación de los conflictos presentados en estos capítulos parte de la definición genérica de conflicto, que hace referencia a los momentos visibles de una contienda política. En el caso de la minería, estos conflictos se dan dentro de un espacio de lucha ecológico-distributiva, es decir por la distribución del espacio ambiental en cuanto a su titularidad o uso por parte de actores sociales²⁰. Sin embargo, como se dijo antes²¹ estos conflictos no pueden ser observados de manera aislada sino dentro de procesos sociales de largo aliento, en los que sus eventos más visibles son resultado de mecanismos que las personas tienen para reclamar lo que consideran es lo *justo* y que es noción fundamental para el enfoque de capacidades, base del desarrollo humano. Los procesos implican actores sociales –individuales y colectivos– que proactivamente actúan en pos de su *bienestar*.

De manera general, se conoce que la sociedad guatemalteca está mayoritariamente en contra de la minería, de acuerdo con la encuesta publicada por *Prensa Libre* en 2014. Los datos de esta encuesta revelan que en las áreas urbanas la aceptación de la actividad extractiva es de 34%, un punto más que en 2013 y dos más que en junio de 2012. En el

área rural, únicamente el 31% aprueba la minería. Esta diferencia de percepciones sustenta también la inequidad del impacto de los tipos de minería con más efectos negativos.

En cada conflicto de minería aquí estudiado hay una multiplicidad de actores que interactúan entre sí, aunque sobresalen las comunidades, particularmente las comunidades indígenas, pues son las directamente afectadas. El actor más homogéneo por su único interés es claramente la empresa minera²². En trabajo de campo se pudo observar que el descontento popular no se da únicamente en contra de las empresas mineras, sino también en contra de los mismos gobiernos e instituciones del ramo. Las demandas están direccionadas hacia los gobiernos, en la medida que estos deberían ser los encargados de salvaguardar los derechos humanos y el bienestar de la sociedad, de hacer respetar la legislación y proteger el patrimonio natural del Estado.

Un aspecto importante a destacar es que el Estado es un actor heterogéneo. Incluye actores muy diversos, cuyas acciones y discursos no siguen una misma línea, por ello los reclamos de las poblaciones también son multidireccionados. Los principales actores públicos a nivel nacional que están involucrados de alguna manera en la actividad minera son los siguientes: el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). A ellos hay que añadir las entidades públicas encargadas de los presupuestos públicos y gestión tributaria. A nivel descentralizado, los actores públicos locales son fundamentales a la hora de entender la dinámica de relaciones en torno a la conflictividad: los gobernadores departamentales, las municipalidades, los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE). Si el proceso de otorgamiento de una licencia causa malestar o conflicto, participan en distintos momentos algunas otras instituciones del Estado cuyos fines pueden ser los de conte-

El descontento popular no se da únicamente en contra de las empresas mineras, sino también en contra de los mismos gobiernos e instituciones del ramo.

Recuadro 8.1. Con demandas de una mayor regulación e intervención por parte del Estado

Las empresas mineras reclaman mayor intervención y claridad por parte del Estado. Para ellas, las situaciones de conflicto ocurren en zonas que han sido abandonadas por el Estado durante mucho tiempo y la mayoría de las demandas por parte de la población se dan, aparte de la búsqueda de oportunidades económicas, por la ausencia del Estado. Además, declaran que el Estado es juez y parte de los conflictos y tiene parte de responsabilidad²³ en cómo se manejan las situaciones de conflictividad. La institucionalidad pública está muy deteriorada. Cumple poco con sus mandatos (salud, legislación, infraestructura, etc.).

Aunque el Estado tiende a establecer un clima favorable a las empresas (que le generan impuestos, ingresos, etc.), éstas le reclaman un mensaje más claro y con estándares más estrictos. Por ejemplo, se declaran moratorias pero se levantan temporalmente, lo cual no favorece la institucionalidad, un ambiente más seguro y estable para promover las inversiones. Hay un consenso entre los empresarios sobre la necesidad de tener un marco técnico muy riguroso para la nueva Ley de Minería.

Las empresas mineras también resaltan la necesidad de mejorar la credibilidad en las instituciones públicas. Por ejemplo, en lo que concierne a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), lo importante es la capacidad del Estado central y sus instituciones asociadas de generar credibilidad técnica. Las poblaciones no confían en los estudios del Estado o de las minas, por lo cual hace falta fortalecer las capacidades de las instituciones públicas, invertir los recursos para generar una capacidad de auditoría suficientemente fuerte para poder auditar los EIA y evitar la corrupción interna que resta credibilidad²⁴.

Asimismo, señalan que el Estado debería tener una labor de liderazgo, por ejemplo regulando la aplicación del Convenio 169, que podría ayudar a reducir la conflictividad. En definitiva, reclaman del Gobierno una posición clara, reguladora y mediadora²⁵.

Fuente: Aguilar B. *et al.* (2015).

Hay un consenso entre los empresarios sobre la necesidad de tener un marco técnico muy riguroso para la nueva Ley de Minería.

ner los conflictos, dialogar o mediar entre las partes en conflicto e intentar solucionarlo²⁶.

Las acciones locales se visibilizan en acciones de protesta que pueden llegar a convertirse en acciones regionales, nacionales e internacionales como eco a una demanda global contra el despojo de los pueblos más empobrecidos de la región y por ello, más vulnerables ante la apropiación del espacio ambiental. El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) reporta 208 de este tipo de conflictos en toda la región²⁷. De ellos, seis están ubicados en Guatemala (Marlin I en el departamento de San Marcos; La Puya en el departamento de Guatemala; El Escobal –San Rafael– entre Jalapa y Santa Rosa, Cerro Blanco en Jutiapa, Fénix en El Estor, Izabal y San Gabriel –Ce-

mentos Progreso– también en Guatemala). Estos seis representan sin duda aquellos que han trascendido internacionalmente con mayor intensidad.

Esta exposición internacional puede deberse a múltiples factores. Por un lado la vinculación entre las organizaciones locales y las internacionales, y su trabajo de *advocacy* en conjunto con organismos multinacionales que velan por los derechos humanos, el medio ambiente o los pueblos indígenas, entre otros. Otro factor puede ser la vinculación de entidades internacionales por medio de acciones legales, lo que releva el caso al exponerse en estos espacios. Y, por último, uno menos favorable para las comunidades, puede ser la violencia en la que muchas veces se envuelven los conflictos y que también trasciende.

Tomando en cuenta elementos locales, en Guatemala se pueden contabilizar nueve conflictos mineros activos en la actualidad²⁸. De éstos únicamente uno es de capital nacional y el resto es de capitales internacionales. Dos son explotaciones de minerales no metálicos: el caso del cemento en San Juan Sacatepéquez y el caso de la explotación ilegal del Jade en Zacapa. El resto de explotación minera que ha generado conflicto es la minería metálica, en particular de oro y plata, salvo el caso de la minera de ferróníquel en Izabal.

Los conflictos aquí expuestos varían temporal y geográficamente. En la actualidad todos están activos, aunque eso no significa que presenten signos permanentes de protesta o violencia. En todos se registran ejercicios de agencia colectiva en que los pobladores y organizaciones afines gestionan mecanismos para frenar las explotaciones mineras en sus territorios.

Los mecanismos a los que se les ha dado relevancia en este informe han sido la organización de Consultas Comunitarias, por

Cuadro 8.2.

Guatemala: Conflictos por extracción minera, identificados en investigación cualitativa (2015)

Nombre	Ubicación (Departamento)	Mineral que se extrae	Fecha de inicio del conflicto	Empresa minera implicada y origen del capital
Fénix, Estor	Izabal Alta Verapaz	Metálico Níquel Ferróníquel	1974	INCO HubBay Minerals (Canadá) SkyeResources (comprada por HudBay Minerals) Solway Investment (Rusia)
Marlin I	San Marcos	Metálico Oro Plata	2004	GoldCorp (Canadá) Montana Exploradora (Canadá)
Cementos Progreso	Guatemala	Materiales de construcción Arena Grava Caliza	2005	Cementos Progreso (Guatemala)
Cerro Blanco	Jutiapa	Metálico Oro	2007	GoldCorp (Canadá)
Saturno II San Rafael II San Rafael III	Huehuetenango	Metálico Oro Plata	2011	Kappes, Cassiday & Associates (USA)
La Puya El Tambor o VII Derivada	Guatemala	Metálico Oro Plata	2011	Kappes, Cassiday & Associates (USA)
Minería ilegal de jade	Zacapa	No metálico Jade	2012 ²⁹	No se identifica Varias empresas de capital chino
Los Chocoyos	San Marcos	Metálica Oro Plata	2012	GoldCorp (Canadá)
San Rafael Escobal u Oasis	Santa Rosa Jalapa	Metálico Plata Oro Plomo Zinc	2013	Tahoe Resources Inc. (Canadá)

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en Aguilar, B. *et al.* (2015).

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) reporta 208 de este tipo de conflictos en toda la región.

Los conflictos aquí expuestos varían temporal y geográficamente. En la actualidad todos están activos, aunque eso no significa que presenten signos permanentes de protesta o violencia.

considerarlas un derecho amparado en la legislación nacional e internacional y por constituir claramente acciones de agencia colectiva que evidencian la clara diferencia entre las nociones de bienestar de los contendientes. Sin embargo, también se han llevado a cabo diversos mecanismos como las acciones de curso legal en el caso de La Puya, El Escobal y Los Chocoyos, o legales internacionales en el caso de la mina Marlin, que ha trascendido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, otorgando medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán, en San Marcos.

Otras acciones se ejemplifican en los pueblos de Huehuetenango y San Marcos, donde 13 municipios que conforman la región Maya Mam, mediante un manifiesto en 2011 se declararon en contra de los megaproyectos incluyendo minería e hidroeléctricas. Huehuetenango es el departamento que registra mayor cantidad de consultas comunitarias (30 de 93) y la articulación de organizaciones con liderazgos indígenas fuertes y legítimos en sus comunidades, como el Consejo de Pueblos de Occidente (CPO) y el Consejo Plurinacional de las naciones chuj, akateka, q'anjob'al, poptí y no indígena del norte de Huehuetenango, actores que se han pronunciado de manera tajante también en contra de los megaproyectos, y donde algunos de sus líderes han sido perseguidos y capturados. Todos los conflictos presentan un incremento importante de organización social de distinta índole, sea el fortalecimiento de organización preexistente o nuevas formas de organización local y diversas articulaciones nacionales e internacionales.

En el caso de las mineras El Escobal en Santa Rosa y Jalapa, así como en el de la Planta San Gabriel de Cementos Progreso en Guatemala, se han registrado hechos de protesta social y violencia que han sido resueltos con estados de prevención o de sitio por parte del Estado³⁰. En ambos casos se ha registrado mayor polarización social.

A nivel regional destaca la articulación binacional entre organizaciones de El Salvador y Guatemala para la Mina Cerro Blan-

co. Ambos países encuentran oposición a la minería por los posibles daños ambientales que se prevén dada la extracción minera. A pesar de que la mina fue cerrada en 2013 por razones externas al conflicto, su explotación sigue en pie.

De manera ilustrativa se presenta la línea de tiempo del proceso que ha llevado la oposición a la minera Fénix en El Estor. En esta línea de tiempo se detallan las principales acciones que ha tomado el Estado, las empresas y quienes se han opuesto abiertamente a la minería en esta localidad; como se observa en la figura 8.1, algunas de las acciones tienen que ver con el conflicto agrario, que es la base de la problemática. En la parte de abajo de la línea de tiempo se enumeran las acciones que han tomado los actores a favor de la minería, en la parte de arriba se destacan las acciones de quienes se han opuesto.

8.2. ¿De qué desarrollo hablamos cuando hablamos de minería?

Claramente, hace falta una discusión a nivel nacional sobre el desarrollo que se espera generar por medio de la extracción minera, sus costos económicos, sociales y ambientales. Si bien Guatemala no está generando altos niveles de producción minera comparables con otros países latinoamericanos, existe una clara tendencia al incremento de dicha explotación en los últimos años. ¿Es Guatemala un país con vocación minera? O, dicho en otras palabras, ¿las ganancias para el país superan los costos sociales y ambientales que produce la minería? ¿A quiénes beneficia la explotación de bienes naturales?

Estas preguntas deberían enmarcar el debate alrededor de la contienda por los bienes naturales.

8.2.1. Licencias mineras y su ubicación

En la actualidad, se registran tres tipos de minería en Guatemala: la minería artesanal, la minería no metálica y la minería metálica³¹. La minería artesanal consiste en la recolección del mineral en la superficie de los suelos,

de piedras y rocas decorativas para la elaboración de artesanías. La minería no metálica se basa principalmente en la explotación de materiales de construcción: arcillas superficiales, arenas, rocas, azufre, caliza, magnesita. El MEM divide la categoría no metálica en materiales de construcción (arena, piedras, etc.) y no metálica (incluyendo minerales como mármol, caliza, serpentina, etc.).

Como se puede observar en la gráfica 8.2, el otorgamiento de licencias de explotación y exploración³² de minería se incrementó fuertemente a partir del año 1998, el año siguiente a la aprobación de la nueva ley de minería y muy acorde a lo discutido con anterioridad sobre el inicio del proceso de apertura comercial. El mayor auge se da durante 1999 con una caída paulatina y estabilización hasta el 2008. El año 2009 coincide con el gobierno de Álvaro Colom, cuando el otorgamiento de licencias permanece bajo la moratoria técnica provocada por la resolución de las cortes guatemaltecas al recurso de inconstitucionalidad planteado por la ONG Centro de Acción Legal Ambiental y Social (CALAS).

Dado que las licencias que se otorgan varían en extensión, éstas se concentran temporalmente. Las licencias de exploración pueden ser otorgadas para un máximo de tres años prorrogables por cuatro más, y las licencias de explotación pueden ser otorgadas por un periodo de veinticinco (25) años prorrogables por un periodo igual (Artículos 25 y 28 de la Ley de Minería). A la fecha hay vigentes alrededor de 287 licencias: 50 de exploración y 237 de explotación. Como puede observarse en los cuadros 8.3 y 8.4, la mayoría de licencias vigentes de exploración son para minerales metálicos (44), mientras las de explotación son para minerales no metálicos (112), seguidos de materiales de construcción (109).

Si se realiza el análisis por departamento se puede observar que la concentración de estas licencias varía con respecto al porcentaje del área del departamento otorgada en concesión (para exploración y/o explotación), lo que se observa en la gráfica 8.3, ya que a pesar de ser el departamento de Guatemala el

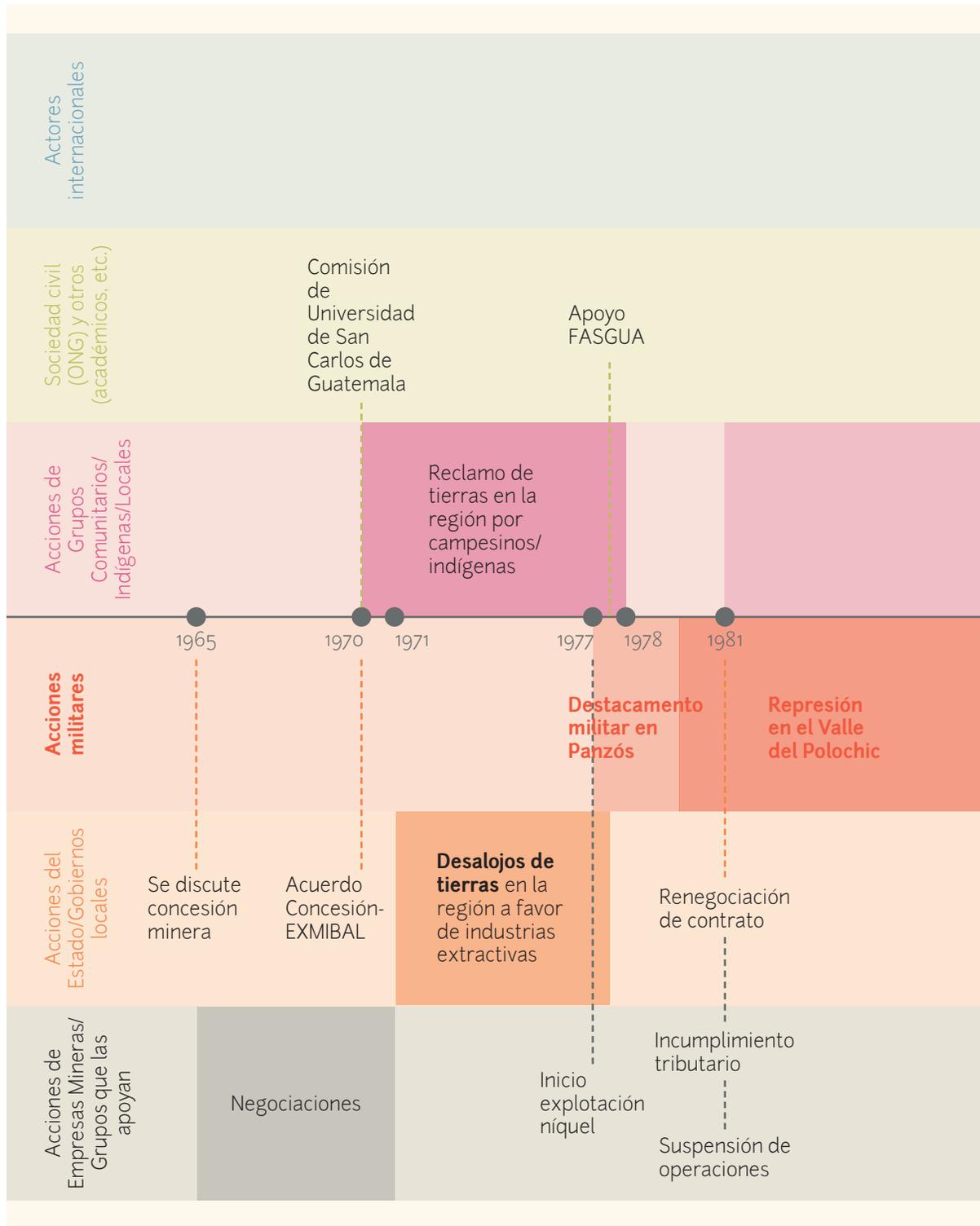
que tiene el mayor número de licencias otorgadas (78), seguido por El Progreso (56) y Huehuetenango (30), estos departamentos no son los más altos en porcentaje de su territorio cedido a estos proyectos.

Las mayores áreas otorgadas no coinciden con los departamentos más extensos; dado que estos yacimientos traslapan límites territoriales departamentales, las mineras pueden afectar poblaciones de distintos municipios y/o departamentos. Al ordenar por área otorgada las licencias mineras, se observa cómo Izabal sobresale con la mayor área otorgada, seguida de Alta Verapaz, Jalapa y San Marcos. Estos departamentos coinciden plenamente con las minas que han reportado mayor resistencia de las comunidades circundantes: la mina de Níquel Fénix Solway Investment Group de capital ruso, en Izabal (colindante con Alta Verapaz y parte de la región del Polochic); la mina El Escobal Tahoe Resources de capital canadiense, en Jalapa y Santa Rosa, y la mina Marlin GoldCorp de capital también canadiense, en San Marcos.

En la desagregación por tipos de producto minero, vemos que en el caso de la minería metálica (a.) la concentración en licencias vigentes a diciembre de 2013 se presenta sobre todo en los departamentos de Izabal, Huehuetenango y Alta Verapaz (en cuanto a exploración) y en Chiquimula (en cuanto a la explotación). En el caso de Chiquimula, la región más explotada incluye municipios como Olopa, Esquipulas y Camotán, con explotaciones de antimonio, óxido de hierro y grafito. En el caso de la minería no metálica (b.), la mayor concentración del espacio ambiental en licencias de explotación a octubre de 2013 se da en los departamentos de El Progreso, Guatemala y Zacapa. Allí se explotan productos como el mármol, los minerales de arcilla, caliza, serpentina, talco y otros. La explotación de materiales de construcción (c.) se da sobre todo en el departamento de Guatemala, característica que tiene lógica desde la perspectiva del modelo de desarrollo centralizado del país y la distribución de los usos del suelo correspondiente (gráfica 8.4).

El otorgamiento de licencias de explotación y exploración de minería se incrementó fuertemente a partir del año 1998, el año siguiente a la aprobación de la nueva ley de minería y muy acorde a lo discutido con anterioridad sobre el inicio del proceso de apertura comercial.

Figura 8.1.
Guatemala: Línea de tiempo con los principales eventos asociados a la minera de níquel en Izabal y Alta Verapaz (1965-2015)
 Evolución cronológica del Conflicto Ecológico Fénix-El Estor



Fuente: Aguilar, B. et al. (2015).

Recuadro 8.2. Breve descripción del conflicto minero en El Estor, Izabal

En 1969, INCO (International Nickel Company), de capital canadiense, negoció con los gobiernos para la construcción de una mina a cielo abierto para extracción de níquel (EX-MIBAL). La mina, ubicada la región del Valle del Polochic, territorio con fuertes disputas por la tierra y sumida en condiciones de pobreza y pobreza extrema, comienza a operar su primera etapa en 1974 y cesa en 1982. Su cese se da durante la etapa más cruenta del conflicto armado, en una región donde se registraron masacres, desplazamientos forzados y asesinato de líderes que abogaban por los derechos sobre la tierra, y cuestionaban la concesión minera. Oficialmente, la mina cierra por una baja en los precios del metal y las altas tasas impositivas de la anterior ley de minería.

En la segunda etapa, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, las poblaciones maya q'eqchi' regresan a sus tierras ancestrales en áreas cercanas a la mina. El proyecto se retoma en 2006 y es rebautizado como Fénix. En enero de 2007, asegurando el interés de SkyeResources (comprada por HudBayMinerals), se realiza un desalojo forzado de las tierras otorgadas a los indígenas en territorio minero. En ese desalojo, 11 mujeres maya q'eqchi' fueron violadas, presuntamente por agentes de seguridad de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN, subsidiaria de HudBay), el caso es conocido como «Lote 8» y actualmente sigue su curso para deducir responsabilidades³³. En el año 2009, producto de otro desalojo, en el lote 16 fue asesinado Adolfo Ich Chamán, presuntamente a manos de policía privada de la minera. Este juicio se lleva en juzgados nacionales a puerta cerrada. Paralelamente se han dado mesas de diálogo desde instituciones del gobierno central que han logrado acuerdos sobre los límites en los territorios de la mina y de las comunidades.

En el proyecto Fénix se planea extraer 25,000 toneladas al año de ferroníquel (hierro y níquel). Las comunidades locales se oponen a que la mina continúe, por miedo a la contaminación del agua, la destrucción del medio ambiente, la violencia que ha generado y el reclamo de sus territorios ancestrales, que les fueron arrebatados durante el conflicto armado³⁴.

Fuente: basado en texto original de Aguilar, B. *et al.* (2015).

El resto de minería, fundamentalmente la no metálica y la de materiales de construcción a menor escala, no muestran procesos contenciosos evidentes, sin embargo, en tanto éstos se encuentren en territorios con tensiones anteriores, o amplias desigualdades, no habría que descartarles.

Cuando hablamos de la minería y su relación con los conflictos en términos cuantitativos, podemos observar varios elementos: a) que los conflictos registrados pueden llevarse a cabo principalmente, en espacios donde existen contiendas territoriales por los bienes naturales (claramente en Izabal, Alta Verapaz, San Marcos, Huehuetenango); b) podemos afirmar que los sitios de conflicto coinciden al menos con el tamaño del área otorgada en concesión y con las licencias de minería metálica; c) el caso del departamento de Guatemala, se registran conflictos y un alto número de licencias, pero estas son en primer lugar de materiales de construcción.

Estos procesos de contienda están también ligados a la precaria urbanización que sufren los municipios circundantes a la Ciudad Capital, sin embargo, no están exentos de generar nuevos conflictos por minería metálica si las licencias de exploración otorgadas se concretaran en licencias de explotación.

El resto de minería, fundamentalmente la no metálica y la de materiales de construcción a menor escala, no muestran procesos contenciosos evidentes, sin embargo, en tanto éstos se encuentren en territorios con tensiones anteriores, o amplias desigualdades, no habría que descartarles.

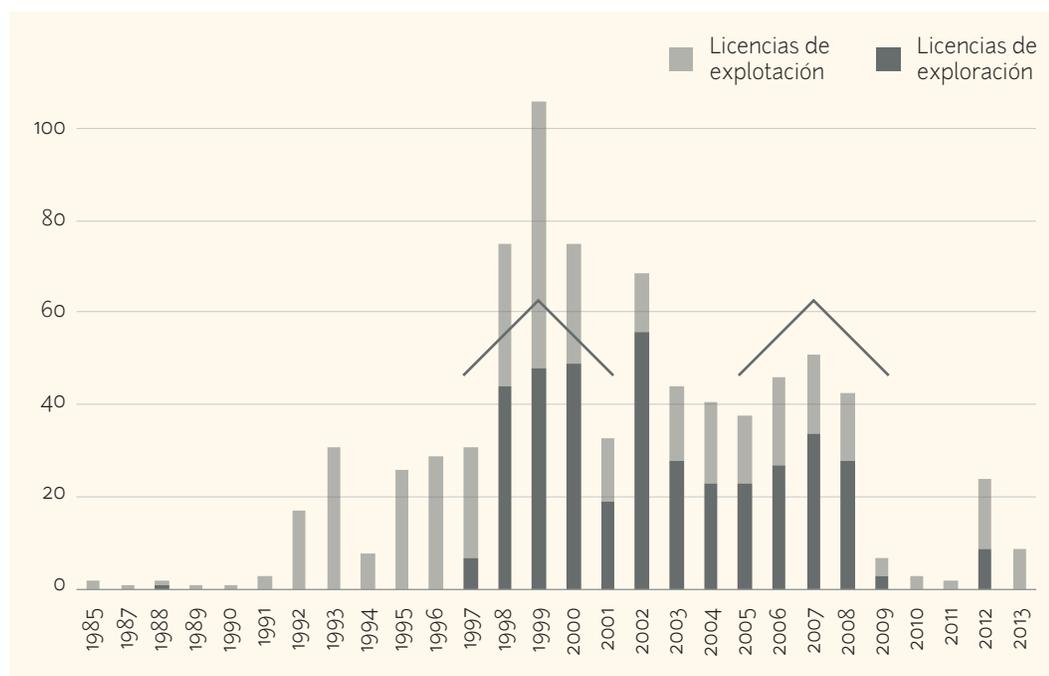
8.2.2. Generación de empleo y economía

Para quienes están a favor de la minería, la actividad minera tiene un fuerte impacto en la economía del país y genera desarrollo económico y social, tanto a nivel local como a nivel nacional. También tiene un impacto positivo sobre la economía local y para las comunidades, para las cuales representa una actividad rentable. Para el año 2016 la Mina Marlin indicó que generaba 2,000 empleos directos³⁵, mientras en 2014 Mina San Rafael

reportaba que contaba con 884 empleados, de los cuales 101 eran mujeres³⁶. Ambas mineras, además, reportan haber generado empleos indirectos. Entre ellos mencionan alrededor de 1,000 proveedores y 8,000 empleos indirectos para el caso de Mina Marlin³⁷ y alrededor de 100 nuevos negocios abiertos a partir de 2010 para el caso de Mina San Rafael³⁸. En este último se reporta además el pago del 0.5% de *retorno neto de fundición*³⁹ entre los expropietarios de la tierra en donde se encuentra hoy el proyecto extractivo.

Gráfica 8.2.

Guatemala: Número de licencias de explotación y exploración otorgadas por año (1985-2013)



Fuente: Aguilar, B. *et al.* (2015), con base en datos de MEM (a octubre 2013).

Cuadro 8.3.

Guatemala: Licencias de exploración por tipo de material a extraer, según estatus a 2013

Tipo de minería	Caducada	Extinta	Otorgada	Renunciada	Trámite extinción	Vigente	Total General
Material construcción	0	9	1	0	2	1	13
Metálico	30	209	2	11	0	44	296
No metálico	3	81	1	0	0	5	90
Total General	33	299	4	11	2	50	399

Fuente: Aguilar, B. *et al.* (2015), con base en MEM (a octubre 2013).

Cuadro 8.4.

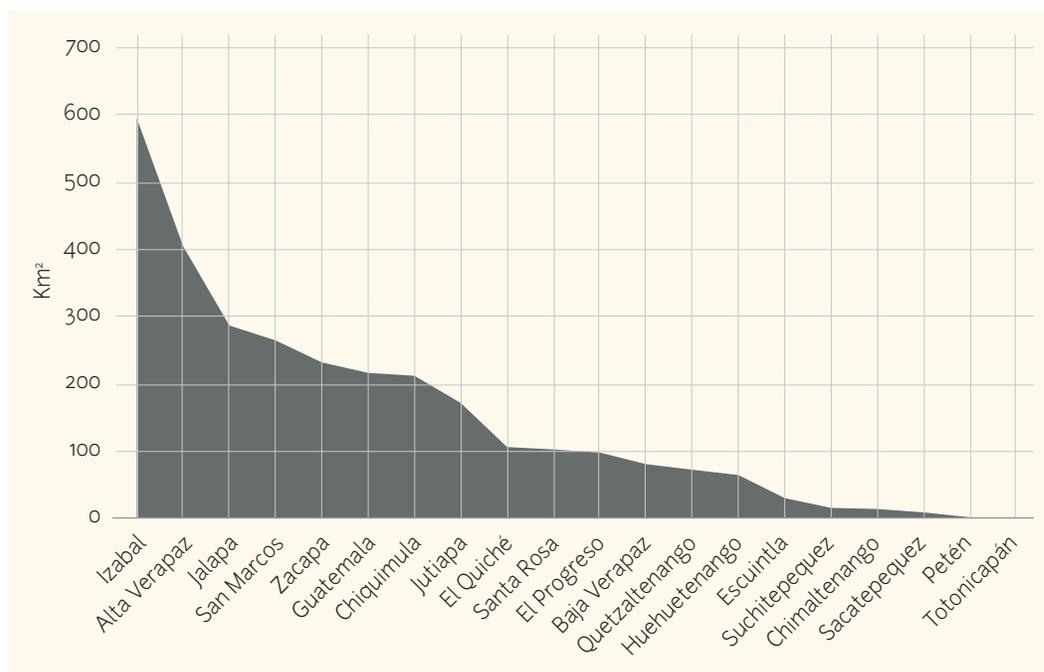
Guatemala: Licencias de explotación por tipo de material a extraer, según estatus a 2013

Tipo de Minería	Caducada	Extinta	Otorgada	Renunciada	Suspendida	Trámite caducidad	Trámite	Vigente	Total General
Material construcción	24	18	6	1	4	0	0	112	165
Metálico	14	3	1	0	2	1	1	16	38
No metálico	60	40	1	1	5	0	0	109	216
Total General	98	61	8	2	11	1	1	237	419

Fuente: Aguilar, B. *et al.* (2015), con base en MEM (a octubre 2013).

Gráfica 8.3.

Guatemala: Área otorgada a licencias de exploración y explotación minera por departamento (a octubre 2013)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en datos de MEM (2014).

Nota: se excluyen Retalhuleu y Totonicapán, por no contar con licencias otorgadas en sus territorios.

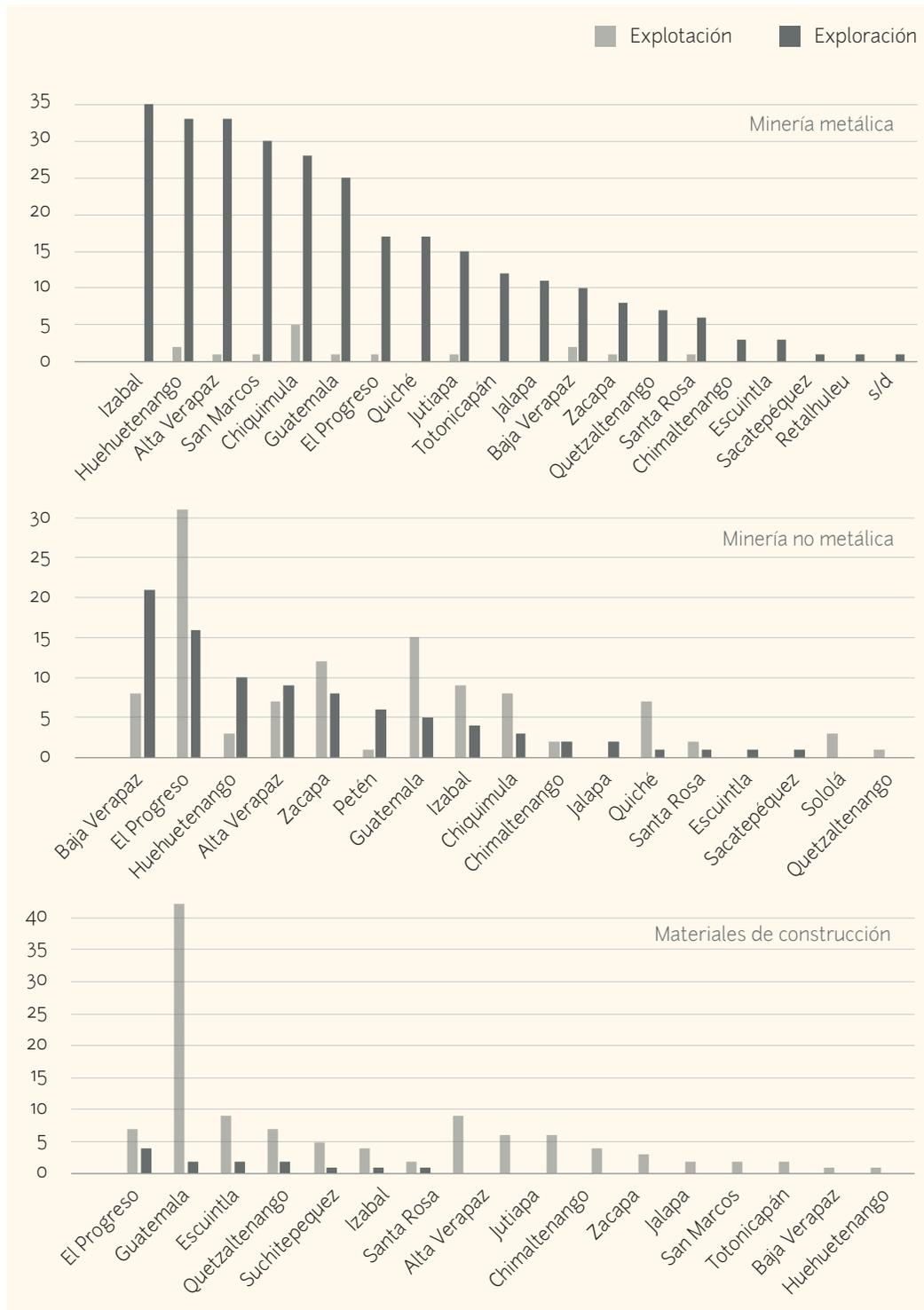
A partir de las actividades de la Mina Marlin en 2005, se observa un cambio fundamental en la producción de minerales metálicos en Guatemala, pasando de prácticamente 0% al 96% de todas las ventas de la minería en el país entre 2005 y 2011⁴⁰, pero su impacto en las cuentas nacionales es menor. Se puede observar en la gráfica 8.5 y en el cuadro 8.5 que a nivel nacional son otras

ramas de la economía las que más aportan al PIB y generan además mayor ocupación.

El sector de minería –minas y canteras, como lo registra oficialmente el banco central– no utiliza de manera intensiva el empleo. Además, debido a que la mayoría de minerales se exportan sin ser procesados en el país, tampoco generan encadenamientos productivos sostenibles para las comuni-

Gráfica 8.4.

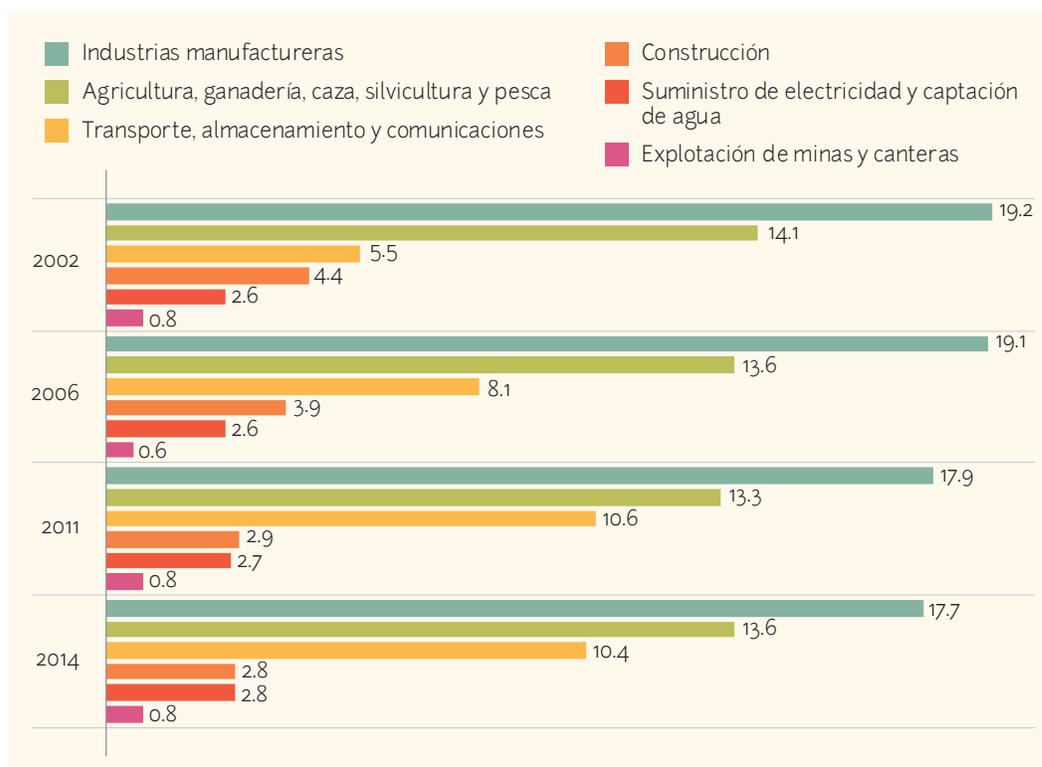
Guatemala: Licencias de exploración y explotación de minería según tipo (metálica, no metálica y materiales de construcción), por departamentos seleccionados, a octubre 2013



Fuente: Aguilar, B. et al. (2015), con base en datos de MEM (2014).

Gráfica 8.5.

Guatemala: Ramas seleccionadas de la economía por el porcentaje que aportan al PIB, cifras constantes con base 2001 para los años 2002, 2006, 2011 y 2014



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en BANGUAT.

Al estudiar la relación entre el desarrollo humano y la minería en algunas áreas mineras de América del Sur, se ha observado que lo que produce mejoras en el desarrollo humano de dichas regiones es la inversión estatal, más allá de la inversión social que produzcan las mineras.

dades. Algunos analistas señalan que estas industrias activan el consumo de insumos y materias primas, así como el consumo de bienes y servicios aledaños a las áreas de trabajo.

Las empresas mismas, en sus pasos de acercamiento a las comunidades locales donde se han instalado, han invertido grandes cantidades de dinero en sus estrategias de Responsabilidad Social Empresarial. Por ejemplo, en el año 2015 GoldCorp en la Mina Marlin había invertido⁴¹ 19.3 millones de quetzales en apoyo a las comunidades y 31.4 millones de dólares americanos en lo relativo a la seguridad ambiental⁴². Por su parte, Minera San Rafael en 2014 reportaba haber creado todo un programa de promoción del desarrollo humano en la región que incluía alianzas público/privadas y proyectos propios para mejorar la nutrición, educación y desarrollo económico local⁴³.

Aún es temprano para evaluar el impacto en el área; sin embargo, al estudiar la relación

entre el desarrollo humano y la minería en algunas áreas mineras de América del Sur, se ha observado que lo que produce mejoras en el desarrollo humano de dichas regiones es la inversión estatal, más allá de la inversión social que produzcan las mineras⁴⁴.

Es complejo modificar las estructuras tributarias y de control ambiental de las industrias extractivas, aun cuando exista alto nivel de oposición a los proyectos como se vio en los apartados anteriores. De acuerdo con Acquatella y Larde (2011), el precio de los minerales en el mercado mundial llegó casi a cuadruplicarse durante la década anterior –particularmente a partir de 2004– generando con ello ganancias extraordinarias. Al ser un sector que no utiliza intensivamente el empleo, este esquema reproduce la desigualdad y la concentración de la riqueza, sobre todo si no existe una política fiscal que la redistribuya de manera equitativa, y un estricto marco regulatorio sobre daños ambientales.

Cuadro 8.5.

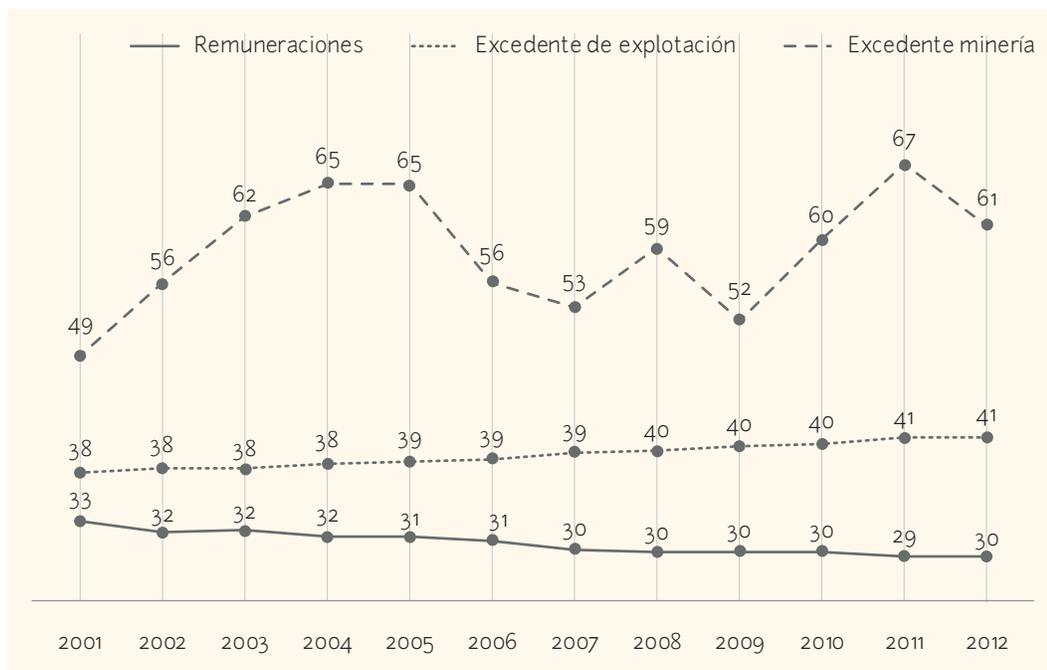
Guatemala: Población ocupada por ramas de actividad (1989, 2006, 2011 y 2014)

	1989	2000	2006	2011	2014
Miles de ocupados	2,629.7	4,078.4	4,936.8	5,581.4	6,591.4
Total	100	100	100	100	100
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	48.0	36.5	30.6	33.8	34.6
Explotación de minas y canteras	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1
Industrias manufactureras	14.0	14.1	16.4	14.4	12.2
Electricidad, gas y agua	0.4	0.3	0.3	0.3	0.9
Construcción	4.3	5.9	7.0	5.9	5.8
Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	13.7	22.1	23.0	22.4	24.4
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	2.7	2.4	3.2	3.5	3.4
Establecimientos financieros, seguros, bienes, inmuebles, etc.	1.4	2.6	3.6	3.7	3.8
Administración pública y defensa	-	2.1	2.3	2.9	2.2
Enseñanza	-	3.0	4.4	3.7	3.5
Servicios de salud, sociales y personales	15.3	10.5	8.8	9.1	9.1
Organizaciones extraterritoriales	-	0.2	0.3	0.1	0.0

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en ENS (1989) y ENCOVI (2000, 2006, 2011 y 2014).

Gráfica 8.6.

Guatemala: Remuneraciones, ganancias totales y ganancias del sector minero (2001-2012)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en BANGUAT.

En la gráfica 8.6. aparece evidencia de lo anterior. Se puede observar las ganancias registradas por el sector minero, comparadas con ganancias generadas en todos los sectores productivos del país y con las remuneraciones durante una década. Aun cuando hay que hacer la salvedad de que el sector es sumamente diverso, son las Inversiones Extranjeras Directas (IED) las que mayor porcentaje de explotación generan, y por lo tanto estas ganancias no quedan en el mercado interno.

Para Guatemala, y otros países en desarrollo, donde la minería se ha convertido en una vía para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico, el Estado permite la extracción de sus bienes naturales, muchas

veces a costa de la estabilidad y el bienestar de sus pueblos, debido a su débil capacidad de regulación.

8.2.3. Ingresos fiscales

La nueva Ley de Minería de 1997 facilitó el ingreso a menor costo de la minería de gran escala y reformó el régimen financiero, reduciendo el porcentaje obligatorio de regalías sobre el valor del mineral del 6% al 1% (0,5% para el fondo común del Gobierno Central y el 0,5% como ingreso propio a la Municipalidad donde se realiza la actividad extractiva).

En 2012 se firmó un convenio entre el Gobierno de la República y la Cámara de Industria de Guatemala, de la cual forma parte la Gremial de Industrias Extractivas

Cuadro 8.6.

Guatemala: Ingresos por regalías, cánones y otros (2006-2013)

En quetzales corrientes de cada año

	2006	2007	2008
Regalías al Gobierno Central	5,095,393	10,284,812	10,938,081
Regalías a la Municipalidad	4,668,151	8,323,570	10,946,768
Canon de superficie de explotación	1,409,029	2,190,504	1,286,865
Canon de superficie de exploración	1,913,951	1,652,577	2,063,118
Canon de superficie de reconocimiento	185,040	7,111	60,000
Canon de otorgamiento	63,700	62,400	59,800
Canon de cesiones y prórrogas	10,407	265,218	90,172
Intereses	109,434	279,780	366,469
Multas	90,387	131,683	280,689
Total Q.	13,547,499	23,199,661	26,093,969
% del PIB que representa	0.006	0.009	0.009

Fuente: MEM (2014).

Cuadro 8.7.

Guatemala: Regalías y otros impuestos pagados por las principales empresas mineras (2013)

(Cifras en quetzales)

No.	Empresa	Producción 2013	Regalías de ley 1%	Regalías voluntarias 2%
1	Marlin I	3,432,989,030	34,329,890	137,319,561
2	Escobal	251,782,954	2,517,830	10,071,318
3	Fénix	72,800,256	728,003	2,912,010
4	Cerro Colorado	485,255	4,853	19,410
Total				

Fuente: MEM (2014).

(GREMIEXT), según el cual se establecieron nuevas regalías voluntarias entre el 2% y el 4% (sumado al 1% obligatorio). El 4% de los metales preciosos se reparte de la siguiente manera: 1.5% para el Gobierno Central, 1.5% para las municipalidades donde se ubican los proyectos, 0.8% para otras municipalidades aledañas, 0.1% para el MEM, y el 0.1% para el MARN. Luego de ese incremento, y de acuerdo con información de Central American Business Intelligence en Guatemala (CABI) comparativamente, Guatemala se sitúa entre las regalías más altas de la región latinoamericana, sobre México, Chile, Brasil y Perú. En el cuadro 8.6 se muestran los ingresos fiscales que dicho sector ha generado en concepto de regalías y pago a cánones específicos del

MEM. Se observa un incremento constante tanto en quetzales corrientes como en porcentaje del PIB que representaron durante los últimos ocho años.

A pesar de ello aún no hay consenso sobre este porcentaje, pues muchos aún lo consideran bajo, con respecto al resto de privilegios fiscales que tiene este sector productivo. En el país se ha discutido la posibilidad de incrementar las regalías mineras, lo cual significaría modificar la Ley de Minería. Existió para el 2014 la propuesta de incrementar al 10% el concepto de regalías de las empresas; sin embargo, esta decisión ha sufrido mucha oposición. Las municipalidades han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad porque sólo recibirían el 1%. Las industrias

	2009	2010	2011	2012	2013
	14,608,363	20,736,483	35,795,372	24,816,770	19,365,298
	14,545,625	20,736,483	35,795,372	24,816,770	19,365,298
	1,326,725	1,206,350	1,323,053	1,572,805	9,706,703
	1,101,075	1,021,862	572,666	4,459,926	205,653
	0	598,320	0	0	0
	9,100	6,500	7,800	37,700	7,800
	484,492	249,635	0	59,710	55,787
	55,349	261,399	85,051	120,304	125,553
	125,971	223,116	118,819	356,002	320,038
	32,256,699	45,040,147	73,700,144	56,241,999	49,152,129
	0.01	0.014	0.02	0.014	0.012

Impuesto sobre la renta 5%	Total	Municipio	Departamento
171,649,452	343,298,903	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos
12,589,148	25,178,295	San Rafael Las Flores	Santa Rosa
3,640,013	7,280,026	El Estor	Izabal
24,263	48,526	Gualán	Zacapa
	375,805,750		

mineras también se oponen ya que esta medida cancelaría el acuerdo voluntario que existe actualmente, además, aducen que el 10% no se basa en ningún estudio técnico y se denuncia el carácter arbitrario de tal medida.

Las reformas propuestas por el anterior Gobierno eran muy amplias y abarcaban, además de las regalías, auditorías, pago de otros impuestos y la creación de un consejo nacional sobre minería. Esta propuesta establecía la realización de estudios que determinarían la salud de poblaciones circundantes,

antes del proyecto minero, en su transcurso y después de él, y que el uso del agua por parte de la empresa no debe afectar negativamente a la población local. Sin embargo, las reformas propuestas tratan poco los procesos de consulta a las comunidades potencialmente afectadas con la actividad minera.

En todos los países el sistema de gravámenes sobre la industria minera es más que regalías. Para nuestro país, como se vio antes, los impuestos del sector se combinan también con el Impuesto Sobre la Renta (ISR) en

Cuadro 8.8.
Impactos en el medio ambiente de la actividad minera

Tipo de impacto	Características
Contaminación atmosférica por emisión de polvo	Impactos sobre la composición atmosférica a causa de la emisión de polvo. Las explotaciones mineras generan, además, otros contaminantes por combustión, entre ellos partículas sólidas CO ₂ , Co y Nox
Contaminación sonora	Se generan ruidos por las obras de desbroce, construcción de caminos y por las operaciones de explotación. A esto habrá que sumar el ruido procedente de la circulación de vehículos en las parcelas mineras, en actividades de carga, descarga y cuando se entra y sale de las áreas de explotación.
Impacto por la eliminación de flora	La minería conlleva la eliminación total de la vegetación en los espacios que serán ocupados por las áreas de explotación, por los caminos de acceso y por otras infraestructuras necesarias. Este proceso puede afectar áreas y especies vegetales protegidas, con las que deben tenerse consideraciones especiales.
Impacto a la fauna	Las operaciones mineras alejan a la fauna del entorno durante el periodo de explotación. Los impactos causados se producen por factores tales como la ocupación de la zona, los ruidos y el trasiego de maquinaria y vehículos, entre otros.
Impacto en el paisaje	La minería afecta el paisaje debido a la modificación fisiográfica de la zona y por el cambio de color de esta al extraer el material.
Impacto por eliminación de suelo	El desarrollo de la cantera conlleva la eliminación del suelo fértil en la parcela que esta ocupa.
Impacto por el beneficiado de materiales	Estos impactos dependen de la naturaleza de las instalaciones, aunque cabe resaltar: impactos atmosféricos por emisión de polvo; contaminación de agua superficial y subterránea; generación de residuos y lodos en los procesos industriales; generación de depósito de materiales estériles; e impactos visuales debido a instalaciones poco integradas con el entorno, generalmente fuera de polígonos industriales y dentro de zonas naturales, cercanas a los propios centros de extracción.

Fuente: IARNA-URL (2010: 39).

Estos minerales se localizan en lugares de gran vulnerabilidad ambiental, zonas de ecosistemas frágiles y de gran pluviosidad.

sus dos regímenes: sobre los ingresos brutos y sobre los ingresos netos, impuestos por concepto de cánones específicos del MEM y otros. Sin embargo, y de acuerdo con las disposiciones complementarias de la Ley de Minería, los titulares de derechos mineros pueden importar libres de tasas y derechos arancelarios los insumos, maquinaria, equipo, repuestos, accesorios, materiales y explosivos, utilizados para las operaciones mineras. El cuadro 8.7 muestra los ingresos fiscales de las principales empresas mineras –clasificadas así por el MEM– para el año 2013, que incluyen las regalías de ley (obligatorias y voluntarias) así como el pago de ISR (5%). Solamente estas cuatro mineras

Como puede observarse en las gráficas 8.7 y 8.8, al comparar el conjunto de gravámenes que componen el aporte fiscal del sector minero, con el resto de los países, se puede observar que Guatemala es de los que menos gravan esta actividad. La gráfica 8.7 señala la razón entre la contribución a los ingresos fiscales del país y el aporte al PIB

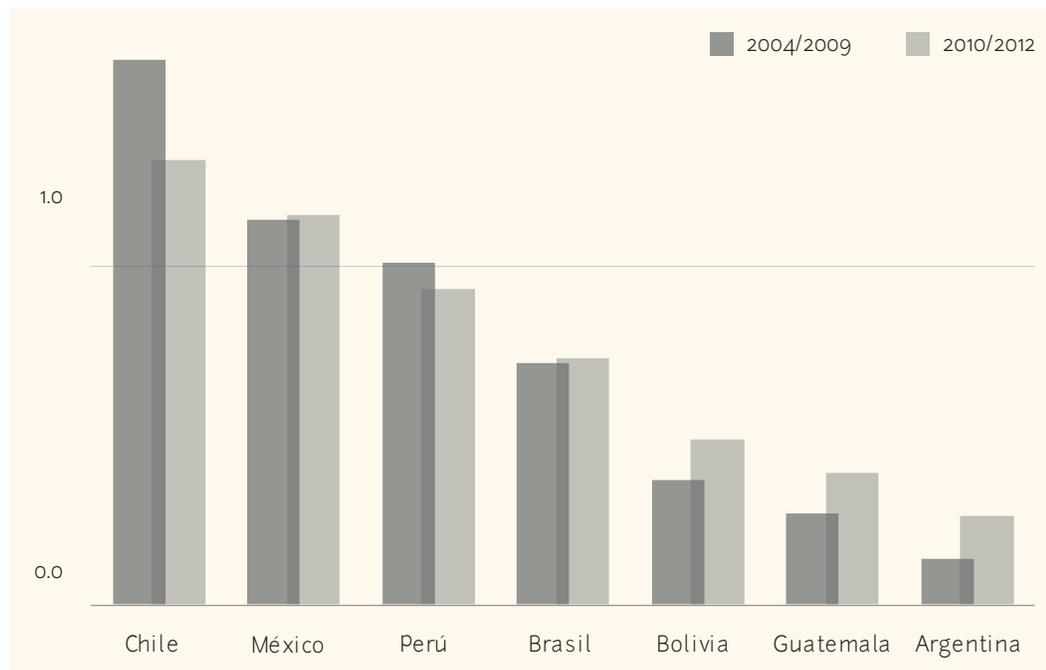
del sector. Una relación cercana a 1 indicaría que el aporte del sector a la economía es igual a su aporte a la recaudación fiscal sin distorsiones ni privilegios. Es evidente que tanto Chile como México perciben relativamente más ingresos fiscales del sector minero, con relación a su aporte al PIB.

La gráfica 8.8 por su parte, muestra la proporción de las ganancias del sector que representa el pago de impuestos. Además de que se evidencia cómo está Guatemala con relación al resto de países de la región, se puede observar que entre 2004 y 2012 hay una tendencia decreciente en esta proporción de forma generalizada.

Mientras se debaten los cambios necesarios a la Ley de Minería, la contienda por los bienes naturales se desplaza en diferentes ámbitos. En 2008, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional una serie de disposiciones de dicha ley, lo cual estableció una moratoria técnica sobre el otorgamiento de concesiones mineras nuevas. En 2012, unos meses después de su llegada al poder,

Gráfica 8.7.

Guatemala: Razón del aporte fiscal del sector minero sobre el aporte al PIB, países seleccionados de la región (c. 2004-2012)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en Acquatella, J. (2014).

Muchas de las consecuencias ecológicas no se podrán vislumbrar sino hasta dentro de varias décadas cuando probablemente la vida útil de la minera haya expirado.

Gráfica 8.8.

Guatemala: Proporción de los ingresos fiscales por minería, del total de la renta minera, países seleccionados de la región (c. 2004-2012)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en Acquatella, J. (2014).

el gobierno de Otto Pérez Molina levantó la moratoria y aprobó nuevas licencias para la exploración y explotación mineras, lo que causó nuevamente malestar social. En respuesta a nuevas protestas, en 2013 se propuso una nueva moratoria de dos años para otorgar nuevas licencias de minería de metales en el país. En la actualidad nuevos fallos judiciales a favor de las poblaciones muestran que mientras no haya consulta con los pueblos, ni manejo de los bienes naturales de una manera sostenible y racional, la minería seguirá siendo fuente de conflicto, aún cuando sea fuente generadora de ingresos para los inversionistas y, en menor medida, para el Estado.

8.2.4. Impacto ambiental

Por su formación geológica y presencia de rocas volcánicas, la región centroamericana se caracteriza por tener abundancia de minerales metálicos y no metálicos. Sin embargo, estos minerales se localizan en lugares de gran vulnerabilidad ambiental, zonas de ecosistemas frágiles y de gran pluviosidad. Lo ante-

rior hace que la minería metálica a gran escala –a diferencia de proyectos mineros en áreas áridas– sea una actividad que lleva consigo grandes impactos ambientales irreversibles en la región⁴⁵. Este legado natural se convierte en una paradoja, a la que Alberto Acosta llama «La maldición de la abundancia», la cual define cuando la riqueza natural de una nación se convierte en una sentencia que la condena a la exportación de materias primas⁴⁶. Centroamérica es un claro ejemplo de ello.

La contaminación del agua, del aire y del suelo, la deforestación, etc., son impactos identificados que afectan claramente el espacio ambiental de las comunidades circundantes en su dimensión cualitativa. Más allá de los impactos visibles al medio ambiente, un proyecto minero tiene riesgos ambientales acumulativos a largo plazo. Por ejemplo, la utilización de metales pesados puede mantenerse en el ambiente y el agua por miles de años y además su impacto puede empeorar según el cambio en las condiciones climáticas⁴⁷. Es decir que muchas de las conse-

cuencias ecológicas no se podrán vislumbrar sino hasta dentro de varias décadas cuando probablemente la vida útil de la minera haya expirado. Aquí se daría un caso de injusticia ambiental a través del tiempo, intergeneracionalmente, razón por la cual los planes de cierre de las mineras vigentes deberían ser estrictamente regulados⁴⁸.

La deforestación para la construcción de un proyecto minero lleva a la pérdida de biodiversidad de flora y fauna, elementos claves para seguir fomentando la política de atracción de turismo en Guatemala, efecto que además de reflejarse en los actores locales tiene consecuencias para todo un sector económico del país. Ejemplo de ello es el caso de la mina Cerro Blanco, en el que

su mayor impacto está relacionado con el daño a la reserva Trifinio junto a la contaminación del Río Lempa, que provee agua de abastecimiento para más de un millón de salvadoreños. La construcción de caminos para entrar y sacar maquinaria interrumpe la conectividad ecológica. Estos impactos se tejen con los sociales en tanto la contaminación del aire por materiales particulados lleva a problemas en la salud de los pobladores. Asimismo, la contaminación del suelo por la utilización de químicos afecta no sólo los ecosistemas, sino también las actividades agrícolas de los vecinos causando la ruptura del tejido productivo local.

¿Puede el rédito fiscal que deja la industria minera en el país reducir estos impactos?

Recuadro 8.3. La ausencia de controles ambientales

Hasta la legislación de 1997, ninguna de las legislaciones ha contemplado el impacto de la minería en la vida de las comunidades circundantes, o que los pueblos originarios tienen derecho a expresarse y decidir sobre el uso de los recursos en sus territorios (Convenio 169 de la OIT, Ratificado por Guatemala en 1989). La Ley actual tímidamente incluye la existencia de Estudios Ambientales, sin embargo las instituciones encargadas carecen de herramientas para asegurar la veracidad, el control, el seguimiento y la sanción a las acciones a los inversores.

A partir del año 2015 el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales aprobó por decreto gubernativo 60-2015 el «Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental», en el cual se explicitan los diferentes tipos de *instrumentos ambientales* (*predictivos, correctivos y complementarios*) necesarios para asegurar el buen manejo del medio ambiente de cara a nuevos proyectos de inversión en los territorios. Sin embargo, a pesar de contemplar la participación pública como importante para el funcionamiento del sistema de evaluación ambiental, ésta se menciona únicamente para exponer la «percepción» sobre los proyectos en cuestión.

Según Yagenova⁴⁹, en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) no existía personal suficientemente capacitado ni recursos financieros para atender los proyectos mineros, sobre todo los de alto impacto, ello a pesar de existir un proceso de descentralización avanzado. Por otro lado hacía falta la elaboración de instrumentos y normativas concretas de calidad ambiental que permitieran determinar el impacto de los proyectos en los territorios, a lo que se le suma la ausencia de procesos claros para el seguimiento y el control ambiental. Estos mismos faltantes pueden observarse en cuanto a la evaluación y medición del impacto social.

Se ha dicho ya que el fortalecimiento de la institucionalidad pública en materia ambiental podría prevenir algunos de los conflictos con información certera y fidedigna sobre las consecuencias e impactos de cada uno de los proyectos, como ocurrió en 2010 cuando el MARN evitó la instalación de proyectos de explotación minera en la zona marino-costera⁵⁰.

Un pequeño estudio realizado por el IARNA en una sola mina en el área de Villa Nueva determinó que el costo de los daños medioambientales que ésta producía era equivalente al total de impuestos que toda la minería no metálica pagaba durante un año⁵¹. El ICEFI a su vez concluía lo siguiente en una investigación reciente sobre el costo de los cierres de los proyectos de minería metálica:

«(...) se puede evidenciar que si el Estado de Guatemala se viera obligado a asumir los costos de rehabilitación de las explotaciones mineras, tendría ante sí una fuerte demanda de recursos financieros que, considerando el estado actual de las finanzas públicas, supondría sacrificar los recursos destinados a otros progra-

mas, u optar porque la población, especialmente la de las comunidades locales, enfrente por cuenta propia los efectos negativos de una mina abandonada sin un debido proceso de cierre»⁵².

Finalmente, Guatemala es un país «megadiverso» reconocido así desde el año 2010 según la Convención de las Naciones Unidas sobre diversidad biológica⁵³, y uno de los países declarados más vulnerables al cambio climático. Por ello, no puede desdeñar su condición y mantener la degradación del medio ambiente, si sus estrategias de generación de riqueza no están generando desarrollo humano, y paralelamente están generando malestar social.



9

SCANSC



**LA ENERGÍA
ELÉCTRICA:
NUEVAS
DISPUTAS EN
TERRITORIOS
CON CARENCIAS
HISTÓRICAS**

«El agua se vendió
y de las cañerías
en el desierto
he visto
terminarse las gotas
y el mundo pobre, el pueblo
caminar con su sed
tambaleando en la arena.
Vi la luz de la noche
racionada,
la gran luz en la casa
de los ricos.
Todo es aurora en los nuevos jardines suspendidos.
Todo es oscuridad
en la terrible
sombra del callejón».

—PABLO NERUDA

CAPÍTULO 9

Cae la noche en Nebaj, Quiché.
Fotografía: INDH-PNUD.

9

LA ENERGÍA ELÉCTRICA: NUEVAS DISPUTAS EN TERRITORIOS CON CARENCIAS HISTÓRICAS

La electricidad se ha convertido hoy día en una necesidad impostergable y ningún aspecto de los programas de modernización podría hacerse al margen de ella.

El aspecto sustancial de esa transformación supone vivir en una sociedad con una fuerte ampliación de la economía monetaria y un más alto nivel de ingresos. La leña tiene un alto costo ambiental y exige un enorme esfuerzo físico –casi diario– para recogerla. Cada día es más difícil obtenerla; en el periodo de lluvias la leña es un premio al esfuerzo humano que no guarda relación con lo obtenido –largas horas para conseguir un poco de madera para el fuego del hogar. Con los actuales niveles de ingreso es imposible incorporarse al circuito de la luz eléctrica, a menos que la abundancia de su oferta disminuya notablemente el precio de compra. Este es un dilema muy fuerte que no puede ser resuelto sin la decisiva intervención del Estado y la sociedad: el problema de llevar electricidad al medio rural no debería dejarse al mercado, pues su dificultad encarece el servicio y por lo tanto excluye a los más vulnerables.

Este capítulo analiza el problema de la electricidad, que se instala al no tener un adecuado manejo de cuencas, o un plan de desarrollo integral que atienda todas las aris-

tas socio-ambientales que esta nueva forma de economía plantea.

En la actualidad, existen diversas iniciativas para crear hidroeléctricas orientadas al comercio de esa materia. Resulta de interés general que la expansión de la oferta de energía eléctrica corresponda a un plan de modernización social y, en consecuencia, que ella produzca el capital de inversión, las solicitudes de autorización o permiso estatal, la ocupación de territorio, la mano de obra, la producción final y la venta o distribución.

¿Por qué la electricidad ha llamado el interés y la preocupación de la ciudadanía? Los proyectos de edificación de obras destinadas a producir energía eléctrica aparecen en el mundo rural como medianas o grandes inversiones, en zonas donde abundan los ríos con caudales apreciables para aprovecharlos; pero resulta que los sitios apropiados por presentar las mejores condiciones se encuentran en espacios habitados por comunidades indígenas, que conservan formas de vida muy relacionadas con el uso del suelo y del agua.

Las adjudicaciones otorgadas por el Estado, los intereses de inversionistas y campesinos parecen incompatibles y polarizados. Hay un lamentable descuido del Estado –de las autoridades del gobierno– al proceder así, pues el conflicto de intereses es inevitable. De

Llevar electricidad al medio rural no debería dejarse al mercado, pues su dificultad encarece el servicio y por lo tanto excluye a los más vulnerables.

inmediato surgen las protestas, no siempre acompañadas con medidas de hecho, como retirar maquinaria, impedir el ingreso de gente extraña, y otras acciones.

9.1. La generación de energía eléctrica, la intervención en territorios empobrecidos¹

El proceso de privatización y liberalización de generación, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica ha provocado diferentes procesos contenciosos cuya comprensión requiere un análisis sistémico, respecto a cómo opera el sistema de electrificación en la Guatemala de inicios del siglo XXI. Para entender la conflictividad alrededor del abastecimiento desigual y el alza de los precios en la energía eléctrica hay que entender cómo se establece la relación entre estos tres segmentos del sector eléctrico. El alza en la tarifa del servicio eléctrico se ha vuelto imprevisible afectando a sectores vulnerables.

Nos interesa observar los procesos sociales contenciosos que se originan a partir de las transformaciones en el mercado eléctrico ocurridas en los años 90's. Particularmente, interesa saber cómo se transforma la relación entre el Estado, las empresas y la sociedad (ya sea como usuaria o consumidora del servicio de la energía eléctrica, o como poseedora o usufructuaria de derechos y/o recursos disputados por las empresas de generación, transporte o distribución de la energía eléctrica). Esta complejidad de actores exige desarrollar una interpretación de la «conflictividad social» que nos permita entender las relaciones de fuerza y las estrategias de intervención del conjunto de actores que participan –directa o indirectamente– en la contienda.

La producción de energía eléctrica con recursos hídricos en Guatemala data de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, y responde a las políticas de modernización de la economía de agroexportación y la formación de la gran plantación cafetera. De hecho, es en las grandes fincas en donde se construyen las primeras hidroeléctricas privadas, un ejemplo de ello es la hidroeléctrica de la finca

El Porvenir ubicada en San Pablo San Marcos² y la hidroeléctrica en la finca El Zapote, al norte de la capital.

Durante los gobiernos de la Revolución de Octubre hubo cambios en la política energética. En principio, se creó la Comisión Nacional de Energía Eléctrica para que se hiciera cargo de estudiar la situación de la producción, distribución, venta y consumo de energía eléctrica de Guatemala; y planificar la construcción de la hidroeléctrica Jurún Marinalá sobre el río Michatoya, con una capacidad de generación de 60 MW. De esta política, quizá uno de los aspectos más relevantes fue el estudio y planificación de pequeñas hidroeléctricas municipales para cubrir la demanda de los usuarios del mismo municipio y/o departamento en donde éstas se construyeran³.

Entre los años 60's y 70's se registró un crecimiento de la población, las ciudades y la industria. Por consiguiente, un aumento acelerado de la demanda de energía eléctrica. A fines de los años 70's dio inicio una de las más agudas crisis en el sector energético, en tanto que las hidroeléctricas no tenían la capacidad de cubrir la demanda de abastecimiento de la naciente industria, ni de la población (urbana) que para ese entonces gozaba del servicio. Esta crisis se agravó con la crisis mundial de los precios del petróleo. En este contexto, los empresarios ligados al sector energético consideraron la posibilidad de construir nuevas empresas hidroeléctricas, mapearon los ríos estratégicos y midieron sus caudales. En esos años, el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) llegó a tener información sobre los caudales de los principales ríos de Guatemala y había hecho estudios de factibilidad para la construcción de las grandes hidroeléctricas, entre estas Chixoy, Xalalá y Chulac.

En 1975 el INDE presentó el proyecto de construcción de la hidroeléctrica en la cuenca del río Chixoy, para solucionar el problema de energía eléctrica del país, bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Mundial.

El proceso de privatización y liberalización de generación, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica ha provocado diferentes procesos contenciosos.

El INDE se comprometió a buscar y entregar a las comunidades desplazadas iguales o mejores tierras que las que iban a ser inundadas. La comunidad de Río Negro no aceptó las propuestas del Estado y en 1978 la gente de esta comunidad se trasladó a las tierras altas que no serían inundadas por las aguas. Ante esta situación, el INDE reconoció que algunos de los problemas que enfrentaron para llevar a cabo la ubicación de las comunidades en el nuevo espacio de reasentamiento fueron: a) la incompreensión de la población

afectada acerca de la necesidad de la construcción del proyecto, b) el apego a su región y a la tierra que tenían los pobladores afectados⁴ y c) la dificultad en obtener tierras en la región para llevar a cabo los reasentamientos. Refiriéndose a las comunidades que serían afectadas por la represa, un asesor jurídico del INDE afirmó que «para poder sacarlas se tuvo que usar la fuerza y la voluntad, los que quisieron negociar se hizo con ellos y los que no, se usó la fuerza»⁵.

Recuadro 9.1. La hidroeléctrica Chixoy, un caso de aprendizajes profundos

Chixoy es la hidroeléctrica más grande de Centroamérica. Cuenta con una capacidad de generación de 300 MW. Se construyó hace más de 30 años e, indudablemente, la energía producida por ésta ha abastecido a un importante sector del país. No obstante, para las comunidades que vivían en la cuenca del río Chixoy, la construcción de dicha represa representó un cambio dramático en sus vidas. Según datos oficiales, su construcción perjudicó a 11 mil 833 pobladores, en tanto que el costo de la oposición a dicho proyecto significó la muerte de 434 personas⁶.

En 1993 los sobrevivientes de Río Negro empezaron su lucha para alcanzar la justicia y el resarcimiento a las víctimas de la hidroeléctrica Chixoy. A partir de entonces los sucesivos gobiernos prometieron resolver el reclamo de reparación, pero poco se avanzó. En 2005, la Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica Chixoy (COCACICH) logró que el Environmental Defender Law Center (EDLC) contactara al bufete estadounidense Holland & Knight, para que éste les representara en el proceso^{7,8}. En 2008 se cuantificó en US\$150 millones el monto de reparación por los daños y pérdidas de la comunidad de Río Negro, dicho monto comprende la construcción de cientos de viviendas, la mejora de caminos, sistemas de agua y alcantarillado y otras obras de infraestructura. En 2011, el Congreso de Guatemala aprobó un monto inicial de US\$10 millones para el resarcimiento de las comunidades pero tampoco hubo mayor avance al respecto.

El 17 de enero de 2014, el presidente de EE.UU., Barack Obama, sancionó la falta de voluntad del gobierno de Guatemala frente al caso Chixoy y dio a conocer la «Ley de asignaciones consolidadas 2014», aprobada por el Congreso y el Senado de ese país⁹.

En respuesta a los años de lucha de las comunidades, la sentencia de la Corte Interamericana (septiembre de 2012) y el condicionamiento financiero ejercido por el gobierno de EE.UU. en octubre de 2014 se publicó el acuerdo gubernativo 378-2014, por medio del cual se aprobó la Política Pública de Reparación a las Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica Chixoy. Este acuerdo fue suscrito entre el Ejecutivo y la Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Construcción de dicha hidroeléctrica –COCACICH– y debe responder a 27 comunidades de Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz cuyos derechos fueron vulnerados. Dicha política se implementará entre 2015 y 2029 en varias comunidades de los municipios de Chicamán, Quiché; Santa Cruz y San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz, y San Miguel Chicaj, Rabinal y Cubulco, en Baja Verapaz¹⁰.

El crecimiento económico y la producción de energía con recursos renovables no son suficientes si estos no se desarrollan en un marco de escucha y respeto a los derechos de las comunidades cuya vida, identidad e historia están estrechamente ligadas a los territorios de intervención.

El 08 de noviembre de 2014, en la plaza pública de Rabinal, Baja Verapaz, el entonces presidente de Guatemala Otto Pérez Molina se dirigió de esta manera ante las comunidades afectadas, representantes de la Organización de Estados Americanos, del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de la Iglesia y de la Procuraduría de Derechos Humanos: «Pido públicamente las disculpas, en nombre del Estado de Guatemala, por los atropellos y por las violaciones a los derechos humanos que sufrieron cada una de las 33 comunidades»¹¹.

El caso de Chixoy es uno de los casos emblemáticos de reclamo de los pueblos indígenas para lograr que el Estado imparta justicia frente a las matanzas y el desalojo de las comunidades que vivían en el territorio en donde se construyó la represa. Su relevancia y actualidad radica en que éste nos muestra la incapacidad del Estado de Guatemala para escuchar y responder a los reclamos legítimos de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, es un ejemplo de la paciencia y la perseverancia de las comunidades por hacer valer la justicia y la restitución de sus derechos más elementales a través de los mecanismos del sistema de justicia nacional e internacional.

Más importante aún, el caso de la hidroeléctrica Chixoy nos muestra que el crecimiento económico y la producción de energía con recursos renovables no son suficientes si estos no se desarrollan en un marco de escucha y respeto a los derechos de las comunidades cuya vida, identidad e historia están estrechamente ligadas a los territorios de intervención. Nos muestra que la intolerancia, la estigmatización y la represión no pueden continuar siendo los métodos a emplear frente al reclamo de derechos de la gente. El reto está en cómo equilibrar esta nueva visión de producción de energía ligada al desarrollo del mercado eléctrico con una visión de desarrollo que priorice a la gente.

El proceso de construcción de nuevas hidroeléctricas estatales quedó en suspenso durante los años más cruentos del conflicto armado, particularmente a raíz de la construcción de Chixoy y las masacres de las comunidades de Río Negro que se opusieron a la construcción de la hidroeléctrica.

En el primer quinquenio de los años 90's el sector privado, principalmente el sector azucarero, se insertó en el mercado generador de energía e instaló varias plantas a base de biomasa y carbón. Entre éstas figuran la planta del ingenio Pantaleón, produciendo 60 MW; la planta del ingenio Santa Ana, con 40 MW; la planta del ingenio Concepción, con 27.50 MW; la planta del ingenio la Unión, con 30 MW; la planta del ingenio Magdalena, con 130 MW, etc. Además, en 1992 la empresa Hidronorte construyó la hidroeléctrica del Río Bobos, en Izabal¹².

Buena parte de la generación de la energía estaba a cargo de empresas transnaciona-

les que producen energía a base de turbinas de gas o combustible búnker, entre éstas figuran dos de las transnacionales eléctricas que más emisiones de dióxido de carbono producen a escala mundial: Duke Energy y Sur Electric Holding. Actualmente, Ashmore Energy International (AEI Energy) está construyendo la planta Jaguar Energy en Escuintla, la que tendrá capacidad de generar hasta 300 MW¹³.

En el contexto de las discusiones del Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional (MER) suscrito por los seis países centroamericanos en diciembre de 1996 y del éxito alcanzado por los empresarios que participaban en el mercado de la generación, el gobierno de Álvaro Arzú decidió privatizar el sector eléctrico emitiendo el Decreto 93-96, Ley General de Electricidad, que promovió la liberalización del mercado eléctrico nacional, así como la privatización de la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica.

En buena medida, la Ley General de Electricidad, respondía al proceso de formación del Mercado Eléctrico Regional, en cuyo Tratado Marco los gobiernos de Mesoamérica asumieron el compromiso de establecer las condiciones propicias para el desarrollo de plantas de generación eléctrica de carácter regional, en consistencia con el desarrollo eficiente del mercado¹⁴. Además, se comprometieron a: a) Garantizar el libre tránsito o circulación de energía eléctrica por sus respectivos territorios, para sí o para terceros países de la región; b) Declarar de interés público las obras de infraestructura eléctrica necesarias para las actividades del mercado eléctrico regional; c) Exonerar aquellos impuestos al tránsito, importación o exportación de energía eléctrica entre sus países, que limitaran las transacciones del mercado.

En concordancia con el Tratado Marco del MER, el argumento esgrimido en la formulación del Decreto 93-96 (Ley de Privatización de la Energía Eléctrica) fue que la oferta de energía eléctrica que ofrecía el Estado no satisfacía las necesidades de la mayor parte de la población guatemalteca; que ésta no era capaz de responder a los requerimientos de una creciente demanda y que la deficiencia del sector eléctrico era un obstáculo en el desarrollo económico del país. Consiguientemente se consideró de «urgencia nacional» la ampliación de este sector con la participación de inversionistas privados que formaran sus propias empresas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y aceleraran el crecimiento del subsector eléctrico. Al privatizar el sistema de generación de energía eléctrica, también se consideró urgente la descentralización y desmonopolización de los sistemas de transmisión y distribución¹⁵. Desde entonces, el modelo energético de Guatemala se basa en la libre generación de energía eléctrica, el libre transporte de electricidad y la libre distribución. Por consiguiente, el alza en el precio de la tarifa eléctrica puede obedecer a la fluctuación de los precios en el mercado eléctrico en cualquiera de estos campos.

La política de expansión del mercado de generación de energía eléctrica renovable se da en el contexto del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) y las actividades del sistema de Integración Centroamericano (SICA), que impulsan la interconectividad de la región y el desarrollo del Mercado Eléctrico Regional a través del desarrollo de Proyectos de Energía Renovable, la construcción del Sistema de Interconexión Eléctrica para Centroamérica –SIEPAC– y la construcción del sistema de interconexión México-Guatemala con el SIEPAC.

Uno de los objetivos de la Política de Expansión del Mercado Eléctrico es promover el cambio de la matriz energética, para ello organiza su estrategia de operación en los siguientes ejes: 1) Planes de Expansión de Generación (PEG); 2) Planes de Expansión de Transmisión (PET); 3) Plan de Electrificación Rural (PER); 4) Estrategias de Participación en el Mercado Eléctrico Regional (MER) y otras interconexiones; y 5) desarrollo de metodologías para tener una «Reserva Estratégica Energética» (REE). Estos cinco ejes están interconectados pero hasta ahora los PEG, los PET y el PER han sido los prioritarios, tanto para los empresarios del sector eléctrico como para los funcionarios del gobierno; por consiguiente, es en éstos donde se observan los avances¹⁶.

Otro de los objetivos de esta política es abaratar el precio de la energía eléctrica y cubrir la demanda del Proyecto Industrial (PI) que abastece la demanda del gran consumidor –particularmente la industria de minería metálica y minería de construcción. Otro objetivo no menos importante es atraer grandes inversiones y convertir a Guatemala en el principal exportador de energía eléctrica, en el marco del Mercado Eléctrico Regional (MER). Entre los actores influyentes que figuran en el impulso de la política de expansión del mercado eléctrico regional figuran los miembros de la Asociación de Generadores de Energía Renovable de Guatemala –AGER– y la Federación de Energías Renovables de Centroamérica y el Caribe –FERCCA–, que

Desde entonces, el modelo energético de Guatemala se basa en la libre generación de energía eléctrica, el libre transporte de electricidad y la libre distribución.

aglutinan a los empresarios que están invirtiendo en la industria de la generación.

En congruencia con la Política de Expansión del Mercado Eléctrico, en noviembre de 2003 el gobierno de Alfonso Portillo aprobó el decreto 52-2003, Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable¹⁷, con el objeto de establecer incentivos fiscales, económicos y administrativos para promover el desarrollo de proyectos de energía renovable¹⁸. Entre las consideraciones de este decreto se plantea que Guatemala cuenta con bienes naturales renovables suficientes en cantidad y calidad, y que su aprovechamiento otorgará al país una mayor independencia en la compra de los combustibles fósiles, facilitando con ello el suministro de energía económica a favor del consumidor final de la región centroamericana, minimizando así una fuga irreversible de divisas por concepto de compra de estos combustibles no disponibles localmente. En consecuencia, se declara «de urgencia e interés nacional el desarrollo racional de los recursos energéticos renovables». Asimismo, se establece que

el Ministerio de Energía y Minas –a través de sus dependencias y entidades– será el único «órgano competente» encargado de estimular, promover, facilitar y crear las condiciones adecuadas para el fomento de inversiones que se hagan con dicho fin.

Como principales incentivos, el decreto ley establece exención de derechos arancelarios a las importaciones (incluye el IVA) por un periodo no mayor de 10 años durante la etapa de preinversión y de construcción del proyecto; exención del pago al impuesto sobre la renta por un periodo de 10 años desde el periodo de inicio de operación comercial del proyecto; exención del impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias –IEMA– por un periodo de 10 años desde el mismo momento que el anterior incentivo (Gobierno de Guatemala, decreto número 52-2003).

Gracias a ello, en 2011 ya había unos 145 proyectos hidroeléctricos privados en diferentes fases de estudio, desarrollo y búsqueda de financiación nacional e internacional¹⁹. En 2012 estaban conectadas al sistema eléctrico

Figura 9.1.
Sistema de interconexión eléctrica para Centroamérica (SIEPAC)

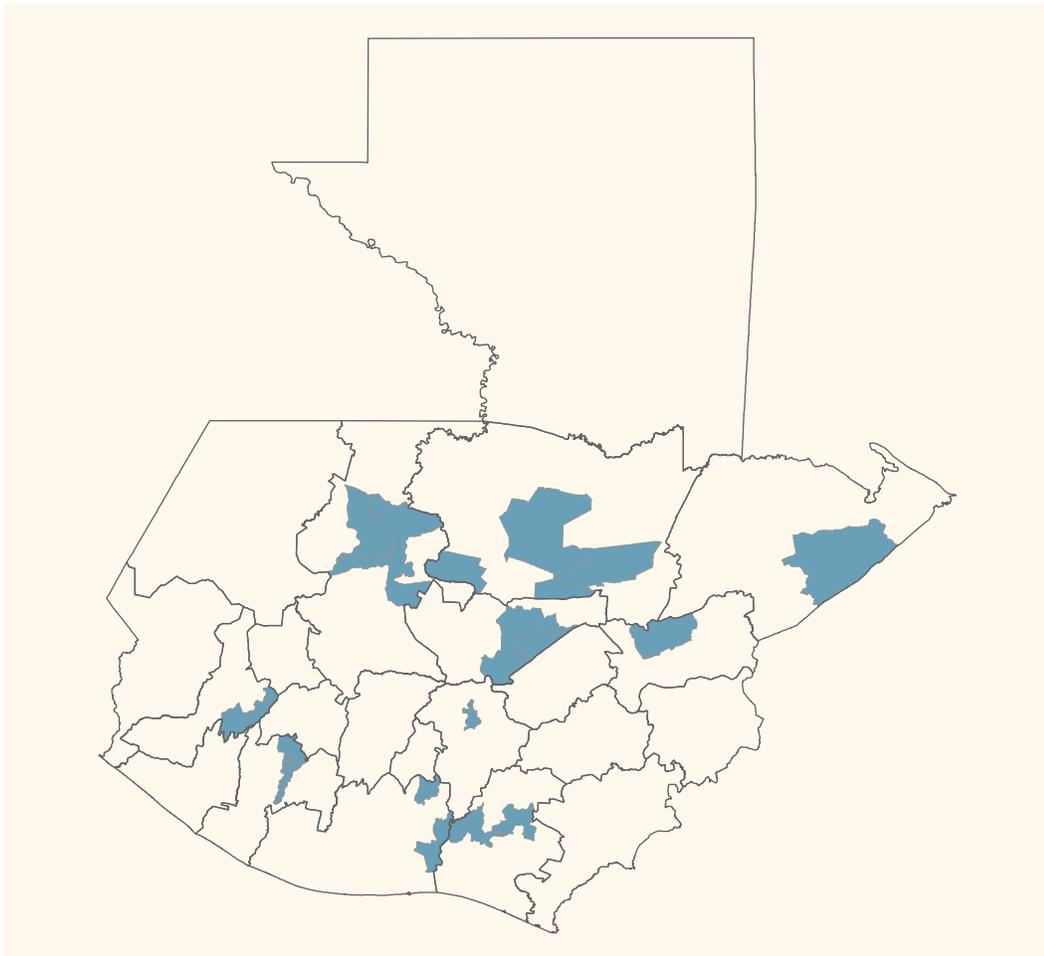


Fuente: Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

Entre las consideraciones de este decreto se plantea que Guatemala cuenta con bienes naturales renovables suficientes en cantidad y calidad, y que su aprovechamiento otorgará al país una mayor independencia en la compra de los combustibles fósiles.

Figura 9.2.

Guatemala: Municipios con centrales hidroeléctricas en operación (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en MEM (2015).

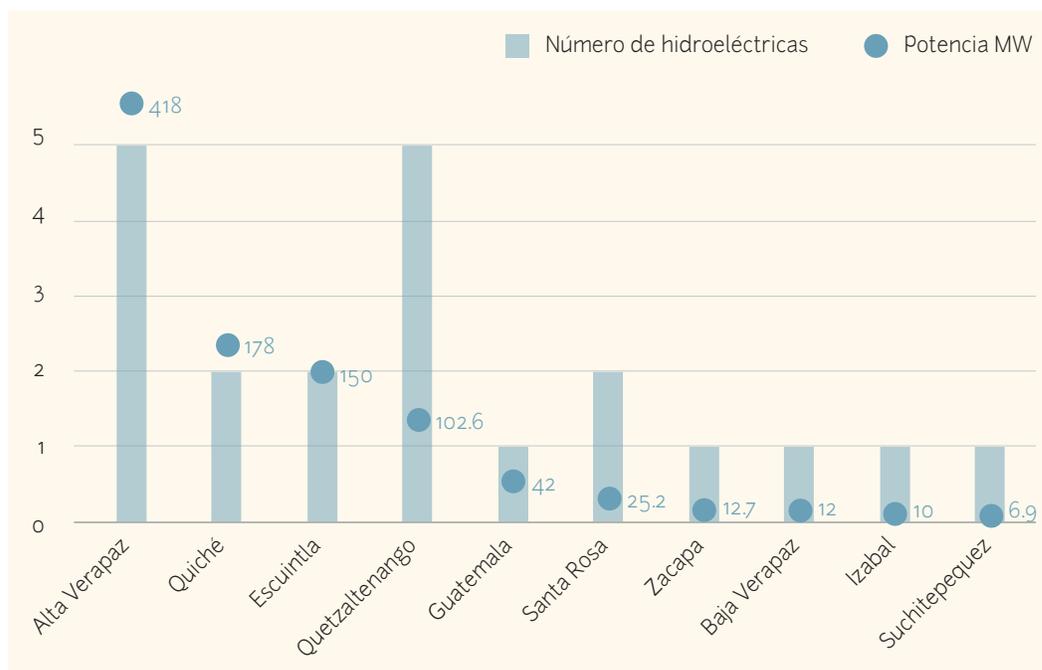
más de 20 hidroeléctricas y 13 centrales de menos de 5 MW; mientras que 43 proyectos se encontraban en proceso de construcción y/o gestión²⁰, aunque la mayoría de estas hidroeléctricas fueron construidas por el Estado en periodos anteriores. En el mapa de la figura 9.2 se observan varias hidroeléctricas cuya construcción reciente responde a la transformación en el sector eléctrico, algunas de éstas son: Renace en Cahabón, Alta Verapaz, con una capacidad de 68.10 MW; Xacbal en San Gaspar Chajul, con capacidad de generar 94 MW, y Palo Viejo en San Juan Cotzal, con 84 MW. Estas tres hidroeléctricas son representativas del enfoque y dimensiones de los nuevos proyectos de generación hidroeléctrica.

En 2012 la cobertura eléctrica en Guatemala era del 82.7%²¹. Según la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, para ese año la energía consumida por el país procedía en un 54.4% de fuentes renovables: 51.4% hidroeléctrica y 3% geotérmica; y un 45.6% de fuentes no renovables: 10.7% biomasa; 10.4% carbón y 24.3% búnker. La demanda energética nacional en 2012 se cuantificaba en 8.797 gigavatios hora (GWh), y se preveía que en 2026 ésta se incrementaría hasta los 15.713 GWh.

En 2009, Guatemala inició su operación con la interconexión eléctrica entre Centroamérica y México. Desde entonces ha ido incrementando su capacidad de exportación de energía y bajando la dependencia de la im-

Gráfica 9.1.

Guatemala: Número de hidroeléctricas en operación por departamento, según potencia (2013)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en MEM (2015), Dirección General de Energía.

Los inversionistas y desarrolladores del mercado generador de energía hídrica se están expandiendo a los territorios indígenas de las tierras altas del noroccidente y norte de Guatemala.

portación. Para 2012 el país se posicionaba ya como el inyector más grande de energía eléctrica en todo el istmo centroamericano, según el MEM. Durante el año 2012 se formuló el Plan de Expansión del Sistema de Generación (2012-2026), cuya meta es que en 2026 el 78% de la energía consumida en el país proceda de fuentes renovables, mediante un mayor aprovechamiento de las energías hidráulica y geotérmica. Como parte de dicho Plan, está previsto desarrollar más de 50 proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables²².

Tanto en el mapa de la figura 9.3, como en la gráfica sobre centrales hidroeléctricas que cuentan con autorización definitiva pero aún están pendientes de entrar en operación, se puede observar el avance acelerado en la implementación de los planes de expansión de las empresas generadoras de energía a través de la puesta en marcha de estos proyectos. De igual modo, se observa el impacto diferenciado que estos proyectos tendrán en los diferentes territorios del país.

El Plan de Expansión del Sistema de Generación parte de un análisis de cuáles son

los recursos de generación más económicos para abastecer la demanda de energía eléctrica del país e incrementar las exportaciones de energía eléctrica en el mercado centroamericano. Entre sus objetivos se plantea: diversificar la composición de la matriz energética, priorizando el desarrollo de los proyectos con energías renovables; optimizar la utilización de los bienes naturales del país; reducir los costos del suministro de energía eléctrica en términos de inversión y operación; minimizar el impacto en el medio ambiente de las emisiones de CO₂; impulsar la integración energética regional (considerando en la evaluación económica la generación proveniente de las interconexiones internacionales); y atraer inversiones que puedan proveer los servicios necesarios para la construcción, implementación, operación, mantenimiento y logística de suministro de combustibles para las distintas centrales eléctricas. Para hacer sus proyecciones al 2022, la Comisión Nacional de Electrificación integró la información de proyectos de generación que estaban en trámite –avanzado– en las diferentes institu-

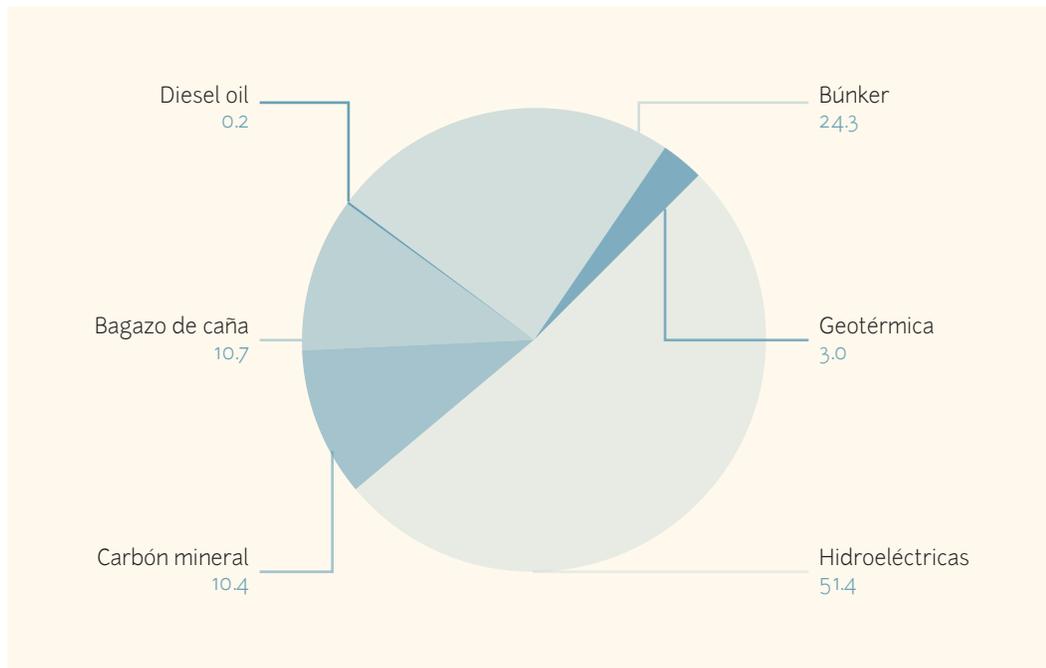
ciones e integró todos aquellos proyectos que habían sido reportados por los inversionistas y desarrolladores interesados, y cuya autorización definitiva está en marcha. El mapa en la figura 9.4 ubica los municipios con nuevas centrales hidroeléctricas que la CNEE considera como candidatas a desarrollarse dentro del Plan de Expansión del Sistema de Generación al 2022.

En seguimiento al Plan de Expansión de la Generación, se prevé que para el año 2022 estarán operando 46 centrales hidroeléctricas nuevas que generarán aproximadamente 3,166 MW. De acuerdo al análisis de la CNEE, si se implementa dicho plan no se registrará déficit en la generación de energía eléctrica, en tanto que la proyección de la potencia disponible es mayor a la demanda en cada uno de los periodos del estudio, con lo cual se asegura el desarrollo del mercado eléctrico regional. En el periodo 2022-2025, hay una proyección de explotación alta del recurso hídrico por parte empresas nacionales y transnacionales de la energía. Esto último trae consigo una alta intervención en

aquellos territorios con mayor recarga hídrica del país. El problema es que se deja de lado la posibilidad de desarrollar una estrategia de manejo integral de las cuencas hidrográficas que responda a las necesidades y demandas de la población –principalmente de aquella cuyos medios de vida dependen de los recursos ecosistémicos que se desarrollan en la cuenca de los ríos intervenidos.

Las actividades de los inversionistas y desarrolladores del mercado generador de energía hídrica se están expandiendo a los territorios indígenas de las tierras altas del noroccidente y norte de Guatemala, principalmente en Alta Verapaz, el norte de Quiché y Huehuetenango. Los más grandes proyectos hidroeléctricos en esta región están establecidos en los territorios de comunidades indígenas y/o en las antiguas fincas cafetaleras, tal es el caso de la hidroeléctrica Palo Viejo en la finca San Francisco; Hidro Xacbal, Hidro Xacbal Delta e Hidro Xalbal Beta en tierras ixiles que habían quedado en poder de la Finca La Perla. Del mismo modo, en Alta Verapaz buena parte de los

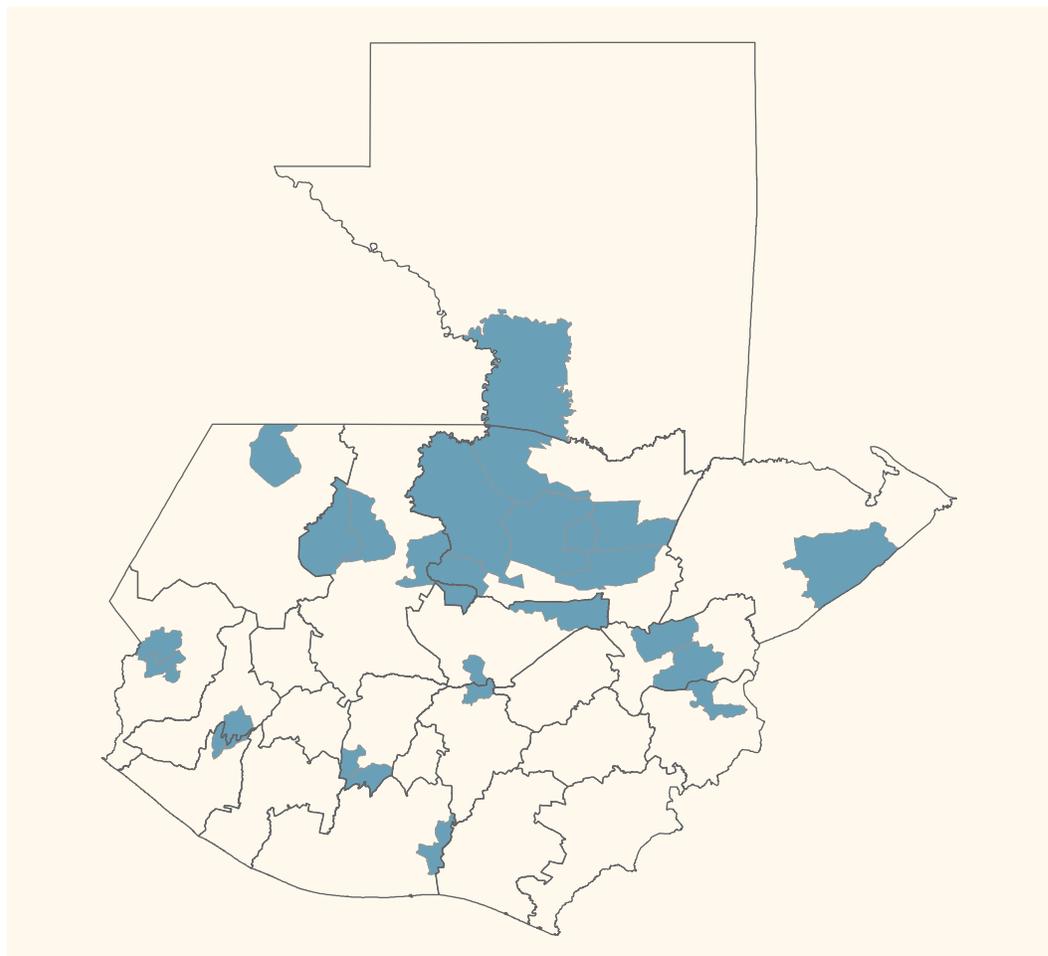
Gráfica 9.2.
Guatemala: Matriz de generación de energía eléctrica (2012)



Fuente: MEM (2013).

En seguimiento al Plan de Expansión de la Generación, se prevé que para el año 2022 estarán operando 46 centrales hidroeléctricas nuevas.

Figura 9.3.
**Guatemala: Municipios con centrales hidroeléctricas aprobadas,
 pendientes de entrar en operación (2015)**



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en MEM (2015).

El desarrollo de pequeños proyectos hidroeléctricos (más sustentables ambientalmente) se está dando en las fincas cafetaleras de la bocacosta del Pacífico de San Marcos y Quetzaltenango.

proyectos hidroeléctricos se ubican en territorios q'eqchi' que desde fines del siglo XIX se convirtieron en plantaciones cafetaleras propiedad de hacendados alemanes. En la actualidad algunas de estas viejas fincas han pasado a ser propiedad de finqueros guatemaltecos y/o se atomizaron en pequeñas parcelas donde viven aquellas familias que experimentaron el régimen de colonato en las fincas cafeteras. Con sólo comparar los cuadros de las grandes hidroeléctricas que se tiene planificado implementar para el 2022, constatamos que es en las tierras altas de estos departamentos donde se observará el mayor impacto socio-ambiental. Sólo en Alta Verapaz se prevé tener en marcha 12 centra-

les hidroeléctricas nuevas; en Quiché 8 y en Huehuetenango cinco.

El desarrollo de pequeños proyectos hidroeléctricos (más sustentables ambientalmente) se está dando en las fincas cafetaleras de la bocacosta del Pacífico de San Marcos y Quetzaltenango. Un ejemplo de ello son las hidroeléctricas Salá en la finca Argentina y Tres Ríos, en el municipio de San Pablo y la hidroeléctrica de la finca Lorena, en San Rafael Pie de la Cuesta –ambas en San Marcos–; las hidroeléctricas El Manantial y Las Fuentes en El Palmar, y La Libertad en Colomba Costa Cuca –Quetzaltenango.

Independientemente de su tamaño, algunas de estas hidroeléctricas pequeñas no

han estado exentas de conflictividad. La prisa y falta de escucha entre las partes aborta los procesos de negociación e impide la construcción de consensos básicos respecto al manejo del recurso hídrico que surte a las comunidades que viven a lo largo de la cuenca hidrográfica objeto de intervención. Debido a las relaciones históricas de poder, muchas veces tanto funcionarios como inversores consideran innecesario discutir con las comunidades vecinas los derechos del uso y manejo del agua. Los equipos sociales de las hidroeléctricas no necesariamente conocen a fondo la realidad de la gente, ni logran constituirse como buenos intermediarios, con frecuencia desatienden o subestiman las demandas legales presentadas por las comu-

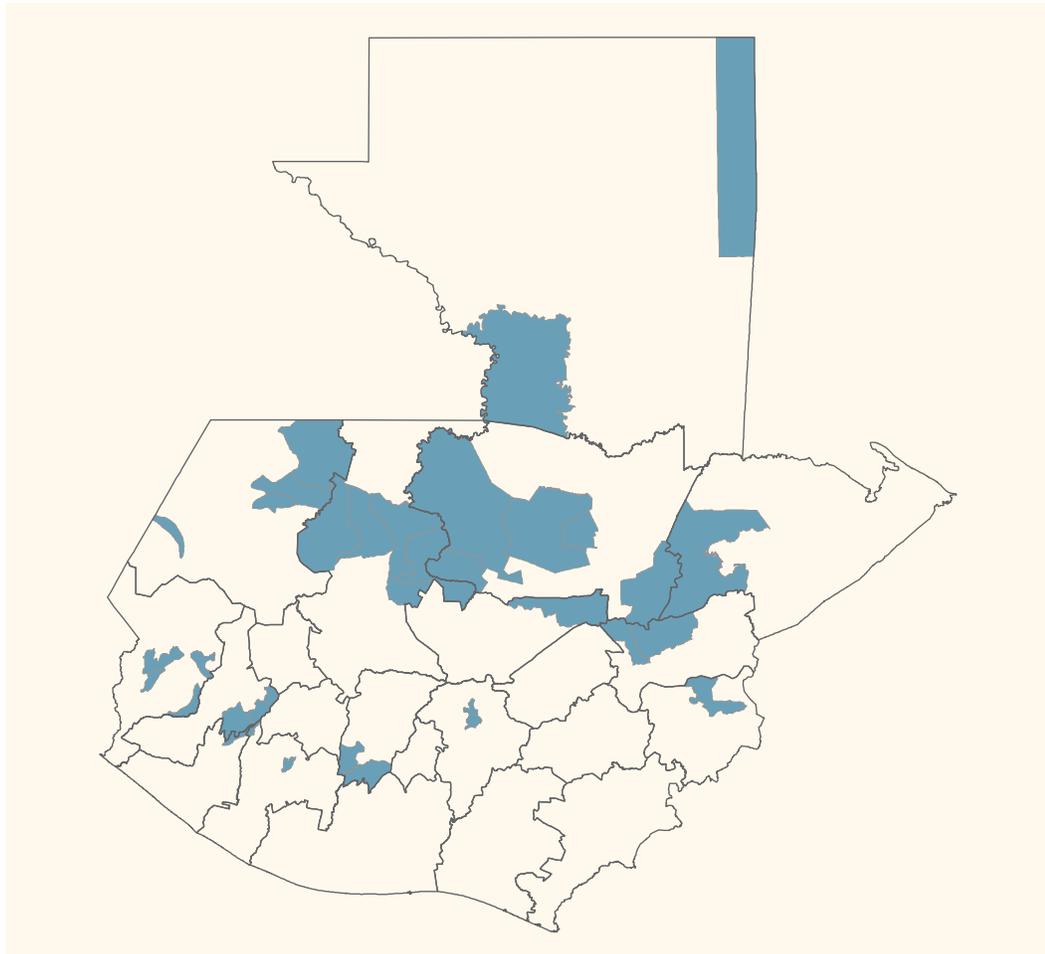
nidades y tienden a criminalizar la protesta social.

9.2. El marco en que se dan los conflictos

Como se ha dicho con anterioridad, previo a cualquier medida de hecho, en la mayoría de los procesos de contienda política se observa que las comunidades, agrupaciones de vecinos y/u organizaciones sociales descontentas presentan el historial del caso y sus demandas por escrito a los funcionarios públicos. Si éstas no son atendidas, presentan el historial del caso y las denuncias respectivas a la Procuraduría de los Derechos Humanos y/o al sistema de administración de justicia.

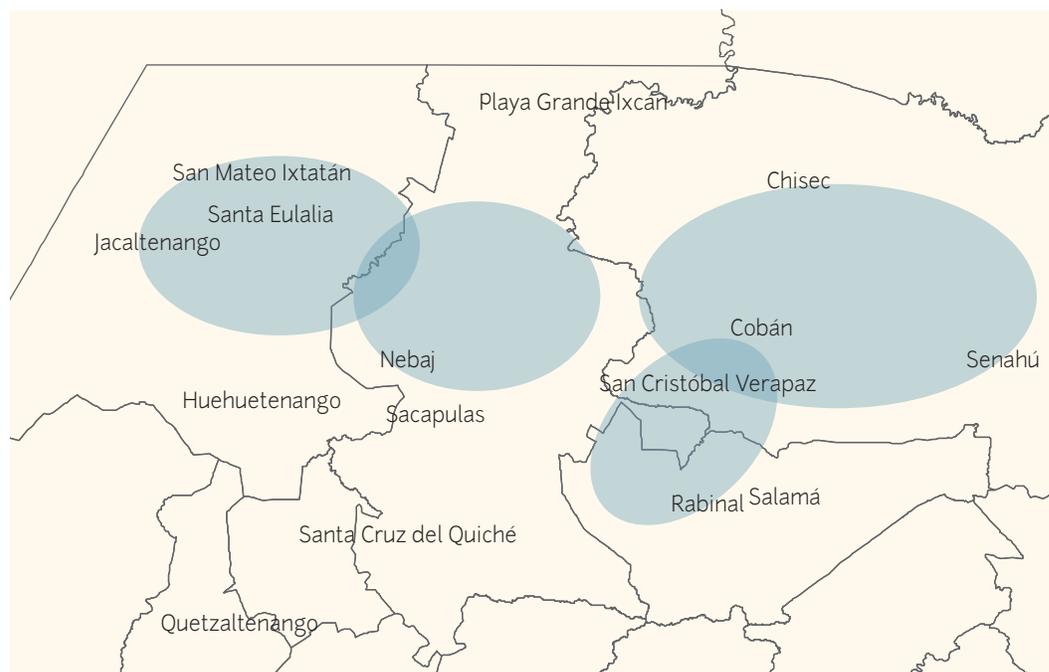
Figura 9.4.

Guatemala: Municipios donde se encuentran otros proyectos hidroeléctricos en estudio (2015)



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en MEM (2015).

Figura 9.5.
Guatemala: Principales territorios de intervención de proyectos hidroeléctricos grandes



Fuente: INDH-PNUD Guatemala.

La idea de «comunidades y organizaciones sociales conflictivas e incapaces de dialogar», se afirma con la acción de los medios de comunicación que focalizan la atención en el *estallido del conflicto* y presentan la protesta social como una expresión de la población que desequilibra el orden.

La idea de «comunidades y organizaciones sociales conflictivas e incapaces de dialogar», se afirma con la acción de los medios de comunicación que focalizan la atención en el *estallido del conflicto* y presentan la protesta social como una expresión de la población que desequilibra el orden. En esta visión, las protestas obstaculizan la posibilidad de salir

del «subdesarrollo». Bajo la premisa que «los líos venden», se deja de lado el análisis y documentación seria y rigurosa de los conflictos y se consolida una visión que descalifica las demandas de la gente.

Los proyectos de gran envergadura y/o impacto territorial van tejiendo una red de intereses comunes con gente de diversos ám-

Recuadro 9.2. Los Cuchumatanes y el espacio contencioso en el que se da la oposición hidroeléctrica y minera

La Sierra de los Cuchumatanes, ubicada al noroccidente de Huehuetenango y Quiché, es la cordillera no volcánica más grande de Centroamérica. Situada al norte del río Cuilco y al norte y oeste del Río Negro o Chixoy, la región forma una unidad física bien definida que limita al norte con las tierras bajas de la cuenca del río Usumacinta y al oeste con la región montañosa de Comitán, Chiapas²³. En sus tierras más altas y quebradas se ubican varios de los municipios de los departamentos de Huehuetenango y Quiché. Las variedades altitudinales y el carácter quebrado del relieve contribuyen a la diversidad climática y biológica de la región. La lluvia era abundante en las tierras altas de los Cuchumatanes, con una pluviometría de 2,000 a 3,000 mm, en los meses de mayo a diciembre. No obstante, en los últimos años se observa una marcada reducción de la época lluviosa. Aún así, la Sierra de los Cuchumatanes

continúa siendo una de las más importantes zonas de recarga hídrica del país, y sus territorios están abundantemente irrigados por numerosos ríos y riachuelos.

Los pueblos indígenas chuj, ixil, mam, akateko, awakateco, jakalteko, q'anjob'al, sakapulteco y uspanteko ocupan las tierras más altas, más remotas y menos productivas para la agricultura, de la región central y oriental. Desde fines del siglo XIX, buena parte de las comunidades indígenas ubicadas en los márgenes de las tierras altas de los Cuchumatanes y la Sierra Madre, fueron despojadas de sus más fértiles tierras y quedaron vinculadas de forma desventajosa a los circuitos de la economía de plantación (primero cafetalera, luego algodónera y cañera), en donde la migración temporal de indígenas de las tierras altas a las costas era imprescindible. Los registros de archivo muestran que el proceso de formación de las grandes plantaciones y de los circuitos de producción y comercio de la agroexportación, supusieron largos procesos de disputa territorial entre empresarios, finqueros y funcionarios de gobierno, por un lado, y pueblos indígenas que se opusieron al despojo y privatización de sus ejidos y tierras de comunidad, por el otro²⁴.

Durante la década de los 70 la población de estos municipios participó activamente en los movimientos sociales que reivindicaban el acceso a tierra y mejores condiciones de trabajo en las plantaciones agroexportadoras, algunos de ellos simpatizaron o se vincularon con la guerrilla. En respuesta a las diferentes formas de organización (campesina, comunitaria, sindical, religiosa o guerrillera) y el auge de la protesta social, durante los años 80 –auge del conflicto armado interno– estos municipios fueron escenario de las más cruentas masacres de América Latina. Actualmente, estos continúan siendo territorios extremadamente pobres y con una débil o escasa presencia de la institucionalidad del Estado.

En toda la región de los Cuchumatanes los proyectos hidroeléctricos y mineros están en pleno auge, mientras la población está en plena resistencia en contra de ellos. Las disputas por la incursión de mineras e hidroeléctricas en los territorios han llevado a enfrentamientos importantes entre quienes declaran su territorio «libre de minería e hidroeléctricas», y las empresas desarrolladoras de proyectos. Los funcionarios del Estado en sus distintos niveles actúan de manera descoordinada cuando no directamente a favor de los intereses de las empresas; este desorden beneficia los intereses de los inversores en detrimento de las poblaciones indígenas e intensifica por momentos las disputas.

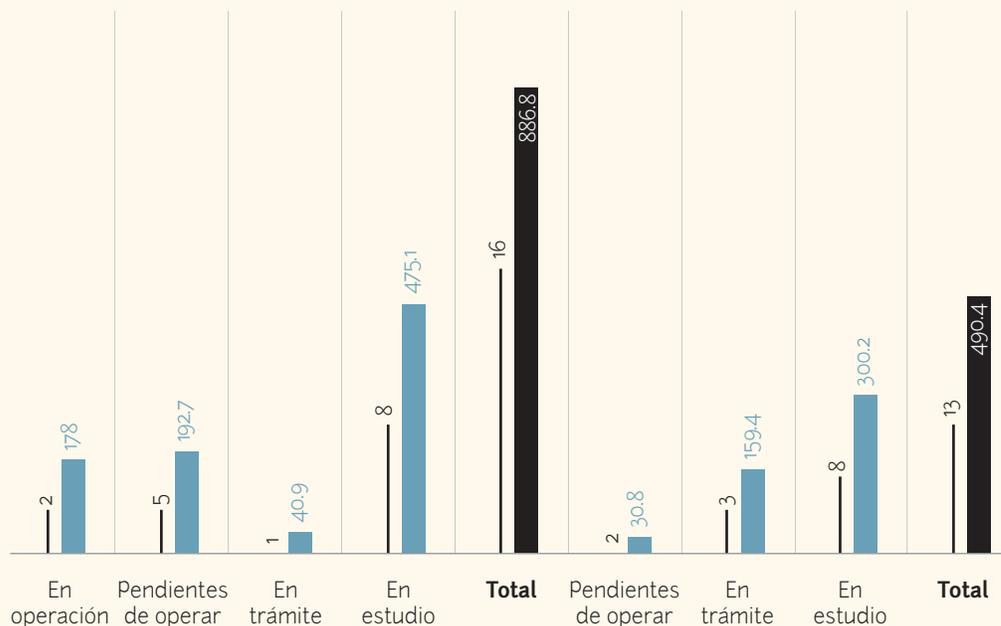
Autoridades ancestrales indígenas, líderes del «Gobierno plurinacional Q'anjob'al, Chuj, Akateko, Popti y Mestizo» han sido detenidos y enviados a juicio: destacan los casos de Rigoberto Juárez Mateo y Domingo Baltazar, quienes son acusados de múltiples delitos en sus acciones de oposición a proyectos mineros e hidroeléctricos en el territorio.

En palabras del señor Juárez Mateo, «Es que el problema no son las hidroeléctricas. La energía es sólo un aspecto que puede contribuir al desarrollo, pero no es el único. Lo que se necesita es que nos sentemos a dialogar sobre cómo abordar los temas de seguridad alimentaria, vivienda, medio ambiente, salud, educación, migración, justicia, niñez y otra serie de problemas que no tienen nada que ver con las hidroeléctricas. La hidroeléctrica no nos va a resolver el problema del hambre»²⁵.

Dada la magnitud de la contienda por el uso de los bienes del territorio, ésta no ha sido carente de eventos violentos cuyas consecuencias incluyen la pérdida de vidas humanas, acusaciones, detenciones y juicios a líderes locales, daños a la propiedad privada, un estado de sitio²⁶, así como fisuras profundas en el tejido social comunitario.

Gráfica 9.3.

Guatemala: Número de hidroeléctricas por estatus, según potencia de generación eléctrica (MW), departamentos de Quiché y Huehuetenango (2015)



Fuente: MEM (2015).

Alta Verapaz es el departamento con mayor número de hidroeléctricas y el segundo en potencia instalada. Sin embargo, es el departamento con el menor índice de cobertura eléctrica del país, con un 43.5%.

bitos. En muchos casos, las comunidades, al enfrentarse a las transnacionales, se enfrentan también a la empresa constructora, a los sucesivos alcaldes y terratenientes locales (cuyos intereses coinciden con los de la empresa), la seguridad privada, los empleados y contratistas locales de la empresa.

La criminalización de la protesta social se traduce en un abordaje represivo de las movilizaciones sociales, campañas psicológicas de difamación en contra de los líderes comunitarios, implementación de estados de prevención o de sitio y aplicación de la ley penal mediante captura contra dirigentes y allanamientos de sus hogares.

El detonante principal de esta alta conflictividad por proyectos por el uso de bienes naturales, según las organizaciones de derechos humanos y la OACNUDH, es la falta de información sobre los emprendimientos y el hecho de que el Estado guatemalteco ha omitido cumplir con su obligación internacional

de consultar a los pueblos indígenas sobre la implementación de proyectos energéticos y extractivos en sus territorios.

9.3. Los conflictos a raíz de la desigual distribución y precios de la energía eléctrica

Las concesiones otorgadas por el gobierno para los proyectos hidroeléctricos, mineros y de otro tipo que se han dado en las últimas décadas han carecido de un adecuado proceso de consulta a las comunidades afectadas. De esa cuenta, siguen siendo frecuentes los conflictos y el surgimiento de movimientos organizados de resistencia frente a lo que la gente considera una intromisión de las empresas en sus territorios y una expropiación de sus recursos. A ello se agrega el déficit en la prestación y regulación de servicios esen-

Cuadro 9.1.

Guatemala: Número de usuarios, índice de cobertura eléctrica (ICE) 2013, índice de Desarrollo Humano (2014), porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema (2014) según departamento

Departamento	Usuarios	ICE 2013	IDH	Pobreza 2014	Pobreza extrema 2014
Alta Verapaz	88,954	0.43491	0.370	83.1	53.6
Petén	86,220	0.63424	0.458	60.8	20.2
Baja Verapaz	47,043	0.7746	0.457	66.3	24.6
Izabal	80,482	0.81709	0.481	59.9	35.2
Quiché	150,724	0.83474	0.424	74.7	41.8
Chiquimula	67,114	0.84896	0.408	70.6	41.1
Jalapa	60,161	0.87966	0.426	67.2	22.3
Suchitepéquez	102,235	0.89682	0.471	63.8	19.8
Huehuetenango	200,051	0.91029	0.399	73.8	28.6
Jutiapa	97,439	0.92954	0.455	62.7	24.2
Retalhuleu	60,196	0.93702	0.476	56.1	15.3
Zacapa	47,437	0.9402	0.511	55.9	21.4
San Marcos	188,714	0.95308	0.451	60.2	22
Santa Rosa	76,980	0.95828	0.470	54.3	12.9
Escuintla	158,198	0.96045	0.516	52.9	11.2
Totonicapán	91,815	0.97246	0.432	77.5	41.1
Sololá	79,152	0.97404	0.455	80.9	39.9
Chimaltenango	118,158	0.97825	0.487	66.1	23.4
Quetzaltenango	163,906	0.98307	0.529	56	16.7
El Progreso	37,343	0.9875	0.518	53.2	13.2
Sacatepéquez	66,267	0.99316	0.567	41.1	8.4
Guatemala	741,159	0.99531	0.614	33.3	5.4

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en MEM (2013) y ENCOVI (2014).

ciales, tales como el servicio del agua y el servicio de la energía eléctrica.

Por ejemplo, Alta Verapaz es el departamento con mayor número de hidroeléctricas y el segundo en potencia instalada. Sin embargo, es el departamento con el menor índice de cobertura eléctrica del país, con un 43.5%. Incluso, Alta Verapaz es el departamento más pobre de Guatemala –en varios de sus municipios más de la mitad de la población rural vive en extrema pobreza²⁷. El cuadro 9.1 muestra las grandes diferencias que existen en el índice de cobertura de la Energía Eléctrica, que coinciden con patrones de exclusión y desigualdad social.

Durante el año 2015, el Sistema de Alerta Temprana (SAT) que maneja COPREDEH reportó al menos 35 conflictos por distribución de energía eléctrica y varios temas asociados como el alto precio de la facturación, el cobro del alumbrado público, mala prestación del servicio, entre otros. Los departamentos que más conflictos reportaron fueron Quiché, Quetzaltenango, Huehuetenango, Jutiapa, Alta Verapaz y Guatemala. Paralelamente, se reportaron seis problemas por las mismas causas, sin que hayan detonado los conflictos.

No es menor el hecho de que más de 240 mil personas en todo el país han des-

conectado sus contadores de los postes de transmisión de electricidad y optado por «apropiarse de la energía», en protesta a las elevadas sumas que la empresa proveedora del servicio les cobra. Ambas partes se acusan mutuamente de robar²⁸. La compañía deja de percibir cantidades millonarias por el fluido que de manera ilegal toman los pobladores, mientras que los vecinos sufren prolongados recortes del servicio y enfrentan el riesgo de la persecución penal. El problema, que no es reciente, sí es actualmente foco de conflictividad social a nivel nacional y de momento no muestra luces de solución²⁹. Los lineamientos que se han seguido son los de las empresas y de los usuarios en tanto consumidores, y no en tanto ciudadanos con demandas por servicios básicos.

Para entender las fluctuaciones y alzas en el precio de la tarifa de electricidad, según explica Carmen Urizar de la CNEE, es importante tener presente que ésta es la suma de varios costos: el costo de la generación que está relacionado con las fuentes de donde proviene esa electricidad; el costo de transporte de la energía por las líneas de transmisión; el costo de la distribución; y finalmente el costo del alumbrado público. Esos cuatro componentes, más los impuestos, son los que hacen el precio de la electricidad, pero de esos cuatro componentes el que más pesa es el costo de la generación, que alcanza casi el 70%³⁰.

Para empezar, la factura de la energía eléctrica³¹ puede ser emitida por tres empresas: EEGSA, DEOCSA y DEORSA³². Para el usuario promedio, es decir, para el usuario en baja tensión simple y baja tensión simple social, los cobros se encuentran distribuidos en los costos de generación y transporte: 1) Cobro por cantidad de energía eléctrica consumida, de acuerdo a la tarifa correspondiente (social o no social) al costo de la cantidad de kWh consumidos; 2) Ajuste a la tarifa social que va restado del cobro por la cantidad de energía eléctrica consumida; y 3) Valor agregado de distribución (VAD), que representa una cuota fija independiente de la empresa que presta el servicio.

Respecto a los *costos de la Distribución* se establece un cargo fijo por cliente, en función de la empresa que presta el servicio; además, se incluyen los siguientes cobros a la factura eléctrica: 1) Tasa municipal (en función de la municipalidad que preste el servicio); 2) Impuesto al Valor Agregado (IVA: 12%); 3) Penalizaciones por incumplimiento de las normas técnicas del servicio de distribución (NTSD; si las hay) y Mora del 1.1% mensual. En el caso de la industria, también puede incluir: 1) Bajo factor de potencia; Exceso de demanda contratada (aplicable casi exclusivamente a la industria, aunque se aplique en algunos casos al sector domiciliario). El total de la factura eléctrica es la suma de todos esos cargos.

En muchos departamentos y municipios, el costo del alumbrado público incluso es mucho más alto que el consumo propio. Hay usuarios que pueden estar pagando por consumo Q20.00, pero por alumbrado público pagan Q80.00 o Q95.00. Paradójicamente, esto ocurre incluso en comunidades que no tienen alumbrado público o este es precario e insuficiente. El componente del alumbrado público no está al alcance de la regulación y de las acciones de la CNEE, ni de las autoridades del Ejecutivo. Para regular este precio es necesario legislar un nuevo marco regulatorio por parte del Congreso. Este nuevo marco debería asegurar que el precio del alumbrado eléctrico no se fijara a discrecionalidad de los alcaldes o consejos municipales, sino que éste fuera proporcional al consumo que hacen los usuarios. En su análisis del problema, la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM– determinó que efectivamente habían municipalidades que estaban cobrando demasiado, la discrecionalidad de los alcaldes fue tal que llegaron a cobrar tarifas de alumbrado público totalmente desproporcionadas no sólo al servicio prestado, sino a la cuota del consumo domiciliario. Aparentemente, el problema es que esos fondos le son transferidos a los alcaldes y muchos de éstos los destinan como su «caja chica» sin que haya una auditoría de los mismos.

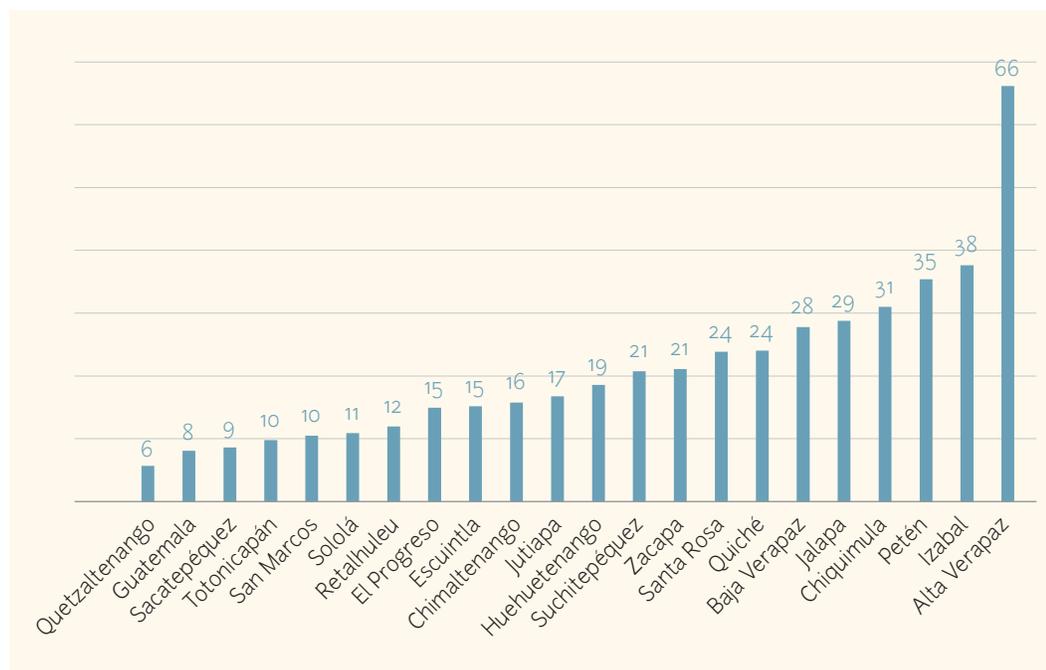
Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, en el mercado eléctrico, el 95% la energía es contratada por las distribuidoras en el mercado mayorista de formas altamente diferenciadas. Esas contrataciones tienen que ver no sólo con la oferta que instalan los diferentes proyectos generadores, sino con el tipo de contrato que establezca cada una de las distribuidoras con las generadoras. Esto explica, en parte, el porqué de las grandes diferencias en el precio de la energía que manejan las tres grandes distribuidoras: EEGSA, DEOCSA y DEORSA. Por consiguiente, las condiciones en que compran y venden la energía son diferentes y las consecuencias de dichas diferencias corren a cuenta del consumidor, para quien es muy difícil entender no sólo la complejidad de los rubros que integran su factura, sino la fluctuación de los precios de lo que antes era un servicio público con un precio relativamente estable y manejable para el consumidor.

9.4. La gestión comunitaria de la energía eléctrica

Según la ENCOVI 2014, alrededor de 3.2 millones y medio de personas no tienen servicio de energía eléctrica en su vivienda. Su escaso acceso incide en la calidad de vida de la gente de diversas maneras, aunque esta falta no siempre sea percibida por quienes la padecen, debido a las formas de vida que se construyen en la ruralidad.

En el país, en su mayoría comunidades rurales las que no cuentan con el servicio de energía eléctrica. El grado de aislamiento y características topográficas de sus territorios, así como la pobreza en la que habitan estas personas, hacen que sean consideradas como *no rentables* por funcionarios y empresas de transporte y distribución de energía, pues el costo de introducción es demasiado alto en relación a la *devolución de la inversión*. Como se dijo ya, el sistema eléctrico privatizado desde finales de la década de 1990 es excluyente, en tanto no percibe a las personas como ciudadanos sino como consumidores.

Gráfica 9.4.
Guatemala: Población que habita en viviendas sin conexión a una red eléctrica. Porcentajes



Fuente: Encovi (2014).

En el país, en su mayoría son comunidades rurales las que no cuentan con el servicio de energía eléctrica.

El uso de fuentes de energía alternativa y sostenible puede ser compatible con la organización comunitaria y las miradas cosmogónicas sobre el ambiente de los pueblos indígenas.

A la luz de esta exclusión, instituciones de cooperación internacional a través de ONG han promovido proyectos de desarrollo que incluyen la instalación de tecnología para el ahorro del consumo de leña o la generación de energía. Entre ellos destacan estufas ahorradoras de leña y paneles solares, tecnologías de bajo costo y con efectos positivos para los hogares de acuerdo con Fundación Solar, principal ejecutora de los proyectos³³. Dicha fundación ejecutó además la instalación de tres hidroeléctricas comunitarias en Alta Verapaz³⁴. Las mismas son administradas por las comunidades luego de la capacitación técnica de la ONG y de la Universidad Rafael Landívar³⁵. Actualmente se capacita a una comunidad más para administrar la cuarta micro-hidroeléctrica en Esquipulas Palo Gordo, San Marcos.

A pesar de contar con resultados dispares, la instalación de las micro-centrales hidroeléctricas ha demostrado tener resultados positivos y no producir conflicto. Esto se debe a algunos aspectos que merecen ser resaltados³⁶: la certeza sobre la propiedad de las micro-centrales, ya que éstas han sido inscritas a nombre de las comunidades; cada comunidad se ha hecho cargo de administrar *su bien natural* (el agua) y se ha apropiado de los proyectos; los ingresos que generan son propiedad de las comunidades y han servido para generar empleos entre la comunidad, para reinversión o para la reparación de eventuales daños a la maquinaria, lo que las comunidades aprueban; la calidad de vida de las familias ha mejorado, y en algunos casos se han implementado proyectos productivos tanto individuales como comunitarios; la energía eléctrica es accesible y de bajo costo³⁷, lo que permite a todas las familias acceder a este servicio independientemente de sus recursos.

El uso de fuentes de energía alternativa y sostenible puede ser compatible con la organización comunitaria y las miradas cosmogónicas sobre el ambiente de los pueblos indígenas. Puede también contribuir a mejorar la salud de las personas –particularmente de ancianos y niños– disminuyendo el uso

de leña para cocina o calefacción. También puede incidir en reducir el tiempo que se ocupa para la recolección de la misma, y en la depredación del bosque que ello implica³⁸. Su acceso y uso puede permitir la generación alternativa de ingresos mediante proyectos productivos individuales o comunitarios. Por ello, la energía eléctrica puede ser un factor que potencie el desarrollo humano, siempre que no esté aislado de otros bienes y servicios públicos insustituibles, como la educación, el saneamiento, los centros de salud, etc. Debido a que el actual sistema eléctrico privatizado es excluyente, será necesario construir alternativas viables y sostenibles para que los excluidos tengan acceso a energía limpia de emisiones y de conflictos, y a bajo costo.

9.5. Centrar la solución en las personas y los bienes naturales

En los años 80, en el sub-sector eléctrico predominó la producción de energía a través de plantas térmicas que utilizaban combustibles fósiles. Este tipo de energía requiere un alto costo de producción dependiendo las fluctuaciones del precio de los derivados del petróleo, así como un alto requerimiento de divisas. Además, provoca una mayor emisión de gases de efecto invernadero. Sin duda, la producción de energía eléctrica con recursos renovables es clave para el desarrollo de la industria, comunicaciones, intercambio comercial, informática, etc. Además, desarrolla el Mercado Eléctrico Regional. Es sin duda urgente disminuir la dependencia de combustibles fósiles y producir energía renovable.

El debate de las hidroeléctricas que producen más de 5 MW no puede estar al margen del tema más amplio acerca del manejo democrático e integrado del recurso hídrico, cuya producción es más urgente que la producción de energía renovable. Actualmente, el 68% del PIB está vinculado al uso del agua (generación de energía, industria de bebidas, usos domésticos, etc.) y ésta depende de las zonas de recarga acuífera localizadas en los territorios de los pueblos indígenas que vi-

Recuadro 9.3. La expansión de la red de transporte de energía eléctrica

Paralelamente al Plan de Expansión del Sistema de Generación, desde el 2010 se está implementando el Plan de Expansión de Transmisión (PET) de la red eléctrica de todo el país. En febrero del 2010 se abrió la licitación y esta fue adjudicada a la empresa Transportadora de Energía de Centroamérica (Trecsa), filial del grupo Energía de Bogotá. Esta red eléctrica formará cinco anillos: Metro Pacífico, Hidráulico, Atlántico, Oriental y Occidental que transportarán la energía producida en las plantas de generación con recursos renovables (hidroeléctricas y geotermia) y con Recursos no Renovables (carbón, búnker, gas natural e híbridos a base de bagazo de caña de azúcar y carbón). Además cubrirá la demanda de los Proyectos Industriales (PI) y ampliará a la cobertura del Proyecto de Electrificación Rural (PER) en 74 municipios y 350 poblados que, al momento, aún no cuentan con electricidad. Se estima que la inversión total del proyecto es de 374 millones de dólares. La meta trazada era que la red de transmisión estuviera concluida en el 2013, debido a los atrasos de la empresa en el 2014 entraron a funcionar de forma progresiva algunas subestaciones y se prevé que el funcionamiento total de este proyecto se dé en el 2015.

A lo largo del 2013 y el 2014, los permisos para los pasos de servidumbre fueron uno de los principales tropiezos en las obras. Todavía en el 2013, 20 municipios se oponían a la instalación de las torres aduciendo no haber sido consultados; abuso por parte de los representantes y empleados de la empresa; daños y perjuicios al medio ambiente y al paisaje de sus territorios. Algunas de las obras en construcción fueron las subestaciones La Vega, Pacífico y San Agustín, que forman parte de la ampliación de la red de Trasmisión. La subestación Pacífico conecta a líneas de transmisión ya existentes, como Escuintla II, San José, San Joaquín y Aguacapa. También están las nuevas subestaciones de La Vega y San Agustín, está última conecta con líneas de transmisión y la subestación El Rancho ya existentes³⁹.

ven en las tierras altas noroccidentales del país. Allí se encuentran las áreas con mayor cobertura vegetal y nacimientos de ríos; no obstante, hasta ahora aún no se tiene una adecuada ley del agua.

Los inversionistas y desarrolladores de los proyectos hidroeléctricos y la Asociación de Generadores de Energía Renovable –AGER– coinciden al plantear que la principal limitante para el bajo desarrollo de las hidroeléctricas es «la *conflictividad social*». Por consiguiente, uno de los factores claves en la promoción y desarrollo de las energías renovables es la seguridad de sus inversiones, el orden, la estabilidad legal y política –sobre todo en los territorios en donde desarrollan sus proyectos.

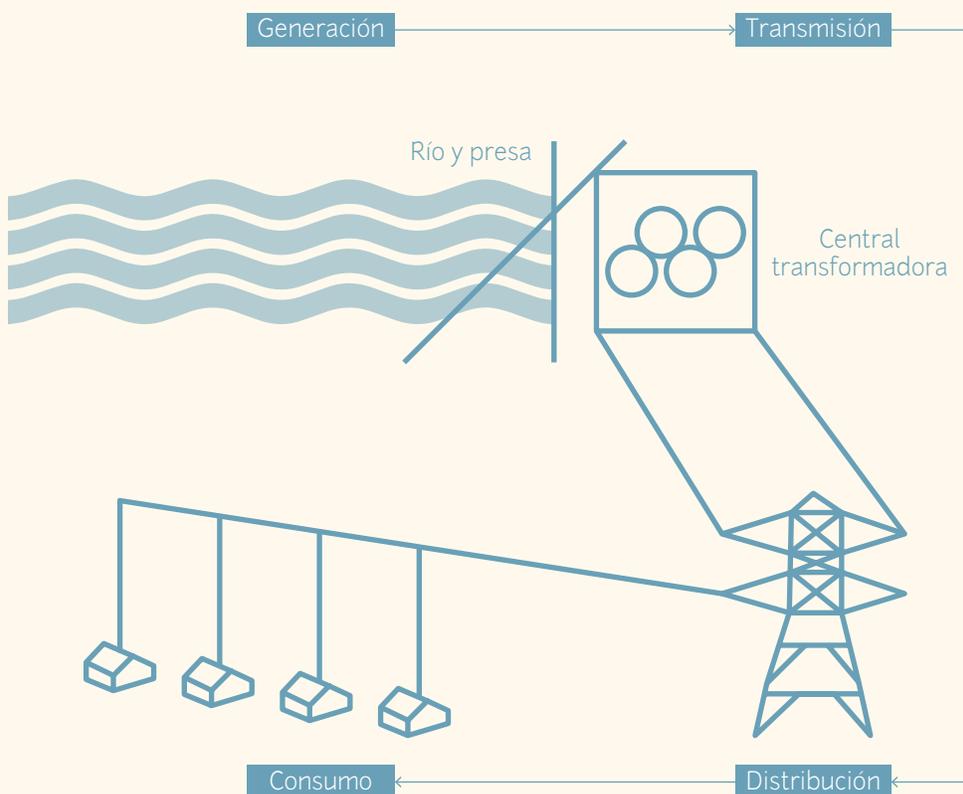
Asimismo, requieren una perspectiva institucional de largo plazo, en tanto que el desarrollo de los proyectos de generación de

energía con recursos renovables se caracteriza por el lento retorno de la inversión. No obstante, la protesta social de las comunidades que se sienten amenazadas por el creciente interés de las empresas en los recursos hídricos, nos invita a repensar la generación de energías renovables dentro del tema más amplio de desarrollo humano sostenible. El asunto es cómo conciliar el interés de los inversionistas de proyectos hidroeléctricos con el interés de los pueblos que viven a lo largo de las cuencas hidrográficas objeto de intervención, particularmente de aquellas que históricamente han sido las productoras de los servicios ambientales.

La figura 9.6 ilustra una visión que tiene en cuenta a las poblaciones circundantes de las plantas generadoras de energía eléctrica. Las preguntas que se especifican pueden ser modificadas, pero intentan hacer evidente

Figura 9.6.
Esquema de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica

1. ¿Cuál es la historia del territorio? ¿Quién vive en él y a quién le pertenece?
2. ¿Cuáles son las consecuencias sobre el río, el ambiente y los modos de vida de las personas luego de la construcción de la planta?
3. ¿Dependen las comunidades vecinas del río para su supervivencia?
4. ¿Tienen energía eléctrica las comunidades vecinas?
5. ¿Afectan los derechos comunitarios las servidumbres de paso para la transmisión de la energía? ¿Hay certeza jurídica sobre el territorio?
6. ¿Hay información sobre los daños que producen las torres de transmisión?
7. ¿Es el precio/calidad de la energía acorde al consumo?



Fuente: INDH-PNUD Guatemala, con base en CNEE (s.f.).

la forma en la que actualmente se ignora a quienes se encuentran en los espacios de intervención de los grandes proyectos generadores de energía.

El trabajo de campo evidencia que tanto empresarios como algunos funcionarios de gobierno acusan a las organizaciones ambientalistas como «intermediarios radicales» o «terceristas incitadores de las acciones de protesta de las poblaciones en contra de las hidroeléctricas». Este es un tema que preocupa no sólo a los ambientalistas y a las comunidades propietarias de los bienes naturales, sino también a los ciudadanos comprometidos con una perspectiva de desarrollo sostenible y sustentable a más largo plazo.

Muchos de los actuales conflictos alrededor de la construcción de hidroeléctricas

en territorios indígenas se asientan sobre viejas historias de despojo de tierras, abuso y violencia a las comunidades. No obstante, la mirada mediática acerca de la conflictividad olvida –cuando no niega– conocer la profundidad histórica de los procesos sociales contenciosos. Las contradicciones entre la alta producción de energía y la desigualdad en el índice de cobertura eléctrica en sus municipios, sumado a las deficiencias en el servicio y la volatilidad en el alza de la tarifa, son temas que preocupan a las comunidades.

Les preocupa también la falta de cumplimiento de la legislación nacional e internacional, aunado a la sensación de abuso de poder e irrespeto hacia las comunidades, pues la mayoría de proyectos han iniciado trabajos de exploración, compra de terrenos, cons-

trucción y puesta en operación, sin consultar a los pueblos indígenas que viven en los territorios objeto de su intervención. Asimismo, la ambigüedad en el tema de las «regalías», la compra de voluntades a través del reparto de dinero o materiales que la gente necesita, pero sobre todo la falta de una mediación justa y equilibrada por parte del Estado.

Se suele creer que la solución de los conflictos se alcanzará a partir de la entrega de fondos a la alcaldía, el «reparto» de láminas,

viveres o útiles escolares a los pobladores, la implementación de micro proyectos o la construcción de infraestructura básica: escuelas, puestos de salud o caminos –especialmente aquellos que beneficiarán a la empresa. El problema radica en que este tipo de proyectos no está respondiendo a las causas que provocaron el conflicto, ni responden a los compromisos relativos al derecho de los indígenas sobre sus territorios y los manejos de sus bienes naturales.

Recuadro 9.4. El agua, un bien fundamental para la vida

El derecho al agua y saneamiento fue reconocido como «derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos» por la Asamblea General de la ONU⁴⁰ en 2010. Es el derecho de todas y todos disponer de «agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico»⁴¹. Se establece también el reconocimiento de que los pueblos indígenas «tienen derecho a mantener y fortalecer la propia relación espiritual con las aguas y los mares como parte de la libre determinación (...)»⁴².

Según información del Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Nacional y Sociedad –IARNA–, el balance hídrico del país evidencia, en términos generales, que el territorio guatemalteco posee recursos hídricos suficientes para atender su demanda potencial de agua, «sin embargo, muchos guatemaltecos no disponen del recurso en términos de potabilidad y saneamiento»⁴³. Para el año 2014, el 77.8% del total de los hogares guatemaltecos tenían acceso a fuentes de abastecimiento de agua, sin embargo, sólo el 64.4% de población rural tenía acceso a la misma, frente al 89% de la población urbana⁴⁴.

El IARNA estima que entre 2007 y 2010, la utilización de agua representó entre el 20 y el 22% (20,373.88 millones de m³) de la oferta hídrica disponible anualmente para Guatemala (93,388 millones de m³). De dicha cantidad, el 37.5% del agua utilizada fue empleada por la industria, incluyendo la agroindustria; las actividades agropecuarias y de silvicultura demandaron el 31.9%, la generación de energía eléctrica –con base al movimiento hidráulico– utilizó 24.8% y el uso en hogares el 2.3%. Por otro lado, se estima que el 95% de los ríos y lagos sufren de algún grado de contaminación⁴⁵, y según estudios de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el 95% de los líquidos que provienen de plantas industriales regresa a los ríos, mares y lagos sin haber sido tratado antes.

Ante este panorama, el uso y cuidado del agua se ha vuelto un problema urgente de atender. La mayoría de las problemáticas tratadas en el presente informe están cruzadas en alguna medida por la demanda, disputa o defensa del agua, y como se evidencia en los datos anteriores, los principales consumidores y contaminadores del agua no son necesariamente los hogares o el consumo doméstico. La construcción de hidroeléctricas, por ejemplo, cambia «fundamentalmente el derecho al acceso y el uso del agua de las personas afectadas por represas, mediante la inundación, desagüe, y/o cambio del flujo del río del cual dependen»⁴⁶.

Por otro lado, la actividad minera hace un uso desmedido del agua. Para el caso de Guatemala se carece de cifras actualizadas, pero a nivel mundial se tiene registros de que además del acaparamiento del agua, «al final del proceso, el líquido es desechado con altos

La mayoría de las problemáticas tratadas en el presente informe están cruzadas en alguna medida por la demanda, disputa o defensa del agua.

índices de contaminantes, como lo son metales pesados, arsénico, cloratos, cianuro u otros. Tales costos, entre otros, pero sobre todo los de largo plazo, en ningún momento son tomados seriamente en cuenta, ni siquiera de algún modo en el valor de los minerales extraídos y por tanto en los impuestos por cobrar al capital minero. En ese sentido, se puede afirmar que la minería carga consigo una pesada *mochila socioecológica*. En el caso puntual del agua, hablaríamos de una vasta *huella hídrica*⁴⁷.

Las consecuencias de esta problemática son visibles entre las poblaciones más pobres, y entre las más pobres, las mujeres, los niños y ancianos. Las primeras, por ser quienes necesitan de más agua en sus quehaceres cotidianos y su aseo personal, principalmente durante sus periodos menstruales; pero además porque, dado el rol de género que asumen, son quienes administran la reproducción de la vida –preparación de alimentos, higiene y cuidado del hogar– aún en condiciones precarias. Niños y ancianos por ser los más propensos a contraer enfermedades gastrointestinales⁴⁸, de la piel o de otro tipo, relacionadas con la falta de higiene o mala calidad de agua.

La voz de las mujeres es de suma importancia, por tanto, en la toma de decisiones respecto al uso y administración del agua, como bien lo expresan ellas mismas: «Sin agua no podemos trabajar nosotros [las mujeres]. Desde que nos levantamos, hacer café, lavar, preparar la comida... todo es agua»⁴⁹.

A nivel mundial se ha reconocido la importancia del acceso al agua y el saneamiento en el desarrollo de las comunidades al impactar en la mejora de los estándares de vida de las personas de manera cotidiana. Sus impactos pueden observarse al menos en: a) la sobrevivencia de neonatos en condiciones precarias, b) la disminución de la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, c) el incremento de la permanencia de niños y niñas en la escuela, d) generar condiciones de privacidad de niñas menstruantes en las escuelas y con ello el incremento de la posibilidad de que asistan, d) la prevención de violaciones o asaltos sexuales, y e) la permanencia en los espacios laborales de las mujeres al contar con agua y espacios adecuados para su higiene⁵⁰. Además, como parte fundamental de la relación cosmogónica con el entorno, ya que como plantea un anciano q'eqchi'⁵¹: «El agua es como la sangre que corre tanto en las mujeres como en los hombres. Sin agua, los cerros y valles sagrados no pueden vivir y tampoco los seres humanos ni los animales».

De acuerdo con el IARNA⁵², pese a que Guatemala cuenta con un balance hidrológico e hídrico que permitiría satisfacer la demanda por el agua de diversos sectores de la sociedad de cara a futuro, esta capacidad está mediada por distintas razones que pueden limitar el acceso al agua de unos sobre otros. Entre estas razones se encuentran: las limitaciones de la calidad del agua, la contaminación de los cuerpos de agua, la desigual distribución del agua en el tiempo y en el espacio y los impactos del calentamiento global.

La problemática del agua es fundamental para el desarrollo humano de las comunidades tanto urbanas como rurales. Al ser un elemento vital, no debería ser necesario esperar mayores muestras de conflicto para que el Estado cumpla con su principal tarea de asegurar el bien común y encaminarse a una política pública integral que permita el control sobre su uso, así como que evite su privatización.

Se ha reconocido la importancia del acceso al agua y el saneamiento en el desarrollo de las comunidades al impactar en la mejora de los estándares de vida de las personas de manera cotidiana.





DESAFÍOS DE UNA DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN

«Hago una invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta. Necesitamos una conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos».

—ENCÍCLICA LAUDATO SI'

CAPÍTULO 10

Niñas kaqchikeles salen de la escuela en una comunidad de Chimaltenango.
Fotografía: INDH-PNUD.

10

DESAFÍOS DE UNA DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN

El informe *Más allá del conflicto: luchas por el bienestar* compila información sobre temáticas que usualmente han sido abordadas de manera independiente en nuestro país. La *conflictividad social* se ha estudiado como un fenómeno asociado a la gobernabilidad y, por sus consecuencias, ha sido atendida como un tema de seguridad. El desarrollo, por su lado, ha sido abordado la mayoría de las veces dentro de un debate económico-político sobre indicadores y políticas públicas. Este documento es un esfuerzo por vincular la *conflictividad social* y el desarrollo alrededor de los sujetos protagonistas de ambos: la gente.

En las siguientes páginas se consignan las principales conclusiones sobre los temas tratados en el presente informe, de manera que pueda establecerse su vinculación, y aportar elementos para la construcción de un Estado que propicie la calidad de vida de los guatemaltecos.

10.1 Conclusiones

1. Desde sus inicios, la noción de desarrollo –bautizada así y difundida extensamente al finalizar la Segunda Guerra Mundial– fue sinónimo de crecimiento económico, prevaleciendo de este modo en el imaginario colectivo. Sin embargo, las evidencias sociales en términos de desigualdad, exclusión y po-

breza –a pesar de un crecimiento económico sostenido– a través de los años, provocaron la discusión y dotación de nuevos contenidos al «desarrollo», cuestionando seriamente su unicidad y planteando también la esencial pregunta: ¿cuál desarrollo y para quién?

2. A diferencia de la visión tradicional del desarrollo –que se centra en el crecimiento económico–, el desarrollo humano tiene como propósito ampliar las capacidades de las personas de manera integral y de acuerdo a lo que cada quien «tiene razones para valorar». Este propósito se concreta en que para mejorar las vidas humanas se deben aumentar las opciones de la gente para ser y hacer lo que consideren valioso, lo que incluye aspectos como: adquirir conocimientos; estar saludables y con buena nutrición; vivir en un contexto seguro, libre del crimen y la violencia; ejercer libertades políticas y culturales; así como participar de la vida en comunidad. Este paradigma pone en el centro del desarrollo a las personas –individual y colectivamente–, promoviendo las condiciones para que puedan gozar de una vida larga, sana y creativa. El enfoque de capacidades, que da sustento al desarrollo humano, es un marco para la evaluación del bienestar, entendido como la libertad de las personas para vivir la vida que valoran. Por lo tanto, el bienestar

es concebido no sólo como una condición en donde las personas tienen cubiertas sus necesidades materiales, sino como un estado de plena realización en todos los ámbitos de la vida (materiales y no materiales).

3. En Guatemala, han existido y existen diversos diagnósticos e interpretaciones de la realidad social del país, así como de las acciones necesarias para posibilitar el desarrollo –en sus distintas acepciones– prevaleciendo en su mayoría la equiparación entre desarrollo y crecimiento. El presente informe constituye un esfuerzo por analizar la realidad guatemalteca desde la perspectiva del desarrollo humano, y tiene como objetivo propiciar la discusión democrática e informada acerca de los problemas profundos del país, así como sus posibles rutas de solución, sobre la base de investigación y diagnóstico concienzudo y riguroso, teniendo como punto de partida a las personas: su bienestar individual y colectivo.

4. Así como existen diversas interpretaciones de la realidad social del país, coexisten –jerárquicamente situadas en el imaginario colectivo– múltiples concepciones de mundo, a partir de las cuales se comprende de forma distinta la vida, la relación con la tierra, con los bienes naturales, el desarrollo o el bienestar. Sin embargo, en Guatemala, debido a razones históricas y al racismo imperante, dicha diversidad es constantemente ignorada y soslayada, con la pretensión de imponer un discurso único sobre el desarrollo, la ciudadanía o el Estado –sin consensos ni diálogos reales–, que violenta las formas de vida de grandes sectores de la población, limitando de este modo sus posibilidades de escoger la vida que quieren vivir.

5. Las nociones de bienestar no escapan de las realidades concretas –aún cuando no se deben sólo a ellas–; en este caso, de la precariedad en que viven millones de personas en el país. Más de tres millones de habitantes no tienen acceso a electricidad, 16.6 de cada cien hogares no tienen servicio sanitario adecuado y dos de cada 10 hogares (19.5) no tienen acceso a agua entubada. Aún a dos décadas de haber iniciado el nuevo milenio,

uno de cada dos niños padece de desnutrición crónica y casi dos de cada 10 niños en edad escolar no van a la escuela. Uno de los más importantes indicadores que presenta este informe es el nuevo Índice de Desarrollo Humano –ajustado 2016– que, como se vio en el texto, tiene un valor de 0.456. Lo bajo del índice evidencia la precariedad en que viven los guatemaltecos. La distribución de la población entre quienes viven mejor y peor siempre ha reflejado enorme desigualdad, principalmente en cuanto a ingresos y educación. Sin embargo, en este país la idea de la universalidad de las condiciones de vida mínimas es un sueño, pues ni siquiera el estrato socioeconómico alto tiene cobertura de salud completa (31% de los hogares de ese estrato no tienen seguro de salud para todos sus miembros).

6. Este informe ha mostrado que, para la mejor comprensión de la realidad del país, es imprescindible adoptar un enfoque histórico. Se hace un esfuerzo particular por analizar la historia contemporánea nacional, concluyendo que la realidad guatemalteca de hoy no es comprensible al margen del conflicto armado interno; de las políticas de violencia que durante varias generaciones desorganizaron la normalidad de la existencia de la gente; del asesinato de miles de personas, violaciones sexuales, desapariciones forzadas, torturas; así como de los ciclos de violencia y despojo que han configurado estatal y territorialmente a la sociedad guatemalteca.

7. Guatemala ha tenido un Estado débil para el cumplimiento de sus funciones en la garantía del bien común. En los últimos treinta años ha habido un régimen democrático, una formalidad electoral, presidencialista, y una estructura republicana liberal. Por Estado débil entendemos unas estructuras de poder de baja legitimidad y contradictoria eficacia, con una permanente insuficiencia de los ingresos tributarios e ineficiencia del gasto público y, muy especialmente, con escasa autonomía frente a los poderosos intereses privados nacionales y extranjeros. Su debilidad se plasma en parte, en la falta de continuidad de las políticas públicas, dado

que se carece de *visión de país* de largo plazo, y a su vez hay improvisación en las medidas de gobierno pues muchas tienen carácter de oferta electoral.

8. La firma de los Acuerdos de Paz constituyó un momento de esperanza y expectativas para muchos sectores del país, no sólo por el cese al fuego y el fin de la política de terror estatal, sino también por los compromisos formalmente asumidos por parte del Estado –a partir de los acuerdos consensuados– de transformar las condiciones estructurales que dieron paso al conflicto armado interno. De hecho, puede observarse un aumento en el gasto público social a partir de la firma de la paz con un empuje considerable hasta el año 2001; sin embargo, a partir de allí, se produce un estancamiento en el mismo –con excepción del año 2010– habiendo una reducción significativa en el año 2015.

9. Paralelamente al proceso y firma de la paz, se produjo una profundización de las políticas de ajuste estructural encaminadas a la privatización de los servicios públicos, así como reformas a leyes de sectores estratégicos –como la minería y la energía eléctrica– en donde se sentaron las bases de parte de la *conflictividad social* actual. Se produjo entonces un doble discurso y actuar por parte de la institucionalidad del Estado y las élites, «concediendo», por un lado, convenios largos y lentamente discutidos que se concretaron en los Acuerdos de Paz, instalación de mesas de diálogo e instituciones públicas *ad hoc* a la temática de los mismos, pero sin una ejecución clara ni decidida por parte del Estado ni de otros actores que pudieron impulsarlos; y pactando, por otro lado, acciones concretas y ágiles para el beneficio del capital nacional e internacional, en lo relativo a privatización de servicios, inversiones extranjeras, promoción de megaproyectos, etc., sin fortalecer el Estado ni incrementar sustancialmente sus recursos.

10. Las condiciones de vida de las personas a partir de un Estado debilitado y de nuevas formas de intervención privada en territorios empobrecidos, ha dado como resultado en la historia nacional que las comu-

nidades implementen *mecanismos de agencia colectiva*, entendidos en este informe como aquellas acciones colectivas –contenciosas o no– por medio de las cuales las personas luchan por alcanzar lo que consideran *justo*. Entre ellas encontramos desde manifestaciones en la calle, consultas comunitarias organizadas por los vecinos, bloqueos de carreteras y muchas acciones más. Estos mecanismos se dan en el marco de grandes contiendas políticas, en planos de amplia desigualdad. No comprender estas acciones en tanto parte de procesos sociales de largo plazo, dificulta su solución y propicia al menos el estigma y la discriminación, cuando no la represión y la criminalización.

11. Frecuentemente, el discurso acerca del malestar y las protestas sociales se presenta de forma imprecisa y con cierta carga negativa, existiendo en muchos casos una evidente falta de información con respecto al historial previo de los distintos actores que protestan y sus demandas. Tanto los medios de comunicación, como los sectores empresariales y la institucionalidad estatal han equiparado muchas veces la protesta social con la conflictividad social, utilizándolas casi como sinónimos. En Guatemala, la conflictividad es entendida como un problema cuya más temida consecuencia es la ingobernabilidad; por tanto, si en el discurso predominante «protesta social» es igual a «conflictividad» y ésta a «ingobernabilidad», la protesta entonces es concebida negativamente y conlleva la criminalización de las demandas y de los sujetos que demandan.

12. El informe determinó que en el periodo 1997/2013 hubo una tendencia a la expansión y descentralización de diversas maneras de protesta y manifestación pública. En aquel año –1997– se concentraban casi todas las expresiones en el departamento de Guatemala, observándose una expansión en el año 2013 al resto de departamentos; esto puede deberse no sólo a un mayor registro mediático, sino también a que después de la firma de los Acuerdos de Paz, cuando las posibilidades de acción en el ámbito local fueron mayores.

13. Las causas que detonan la protesta social son múltiples, predominando las relacionadas con la exigencia de la población por el cumplimiento de las funciones del Estado, relativas a la satisfacción de los servicios básicos –como salud, educación, saneamiento, etc.–, así como las relacionadas con el cuestionamiento de la legitimidad de funcionarios públicos, leyes, resoluciones, etc. Sin embargo, es relevante el aumento del descontento y la protesta social relacionados con la explotación de los bienes naturales: las llamadas luchas socioambientales y por el territorio. Estos fenómenos van en aumento no sólo en Guatemala, sino en América Latina y el mundo, como ha sido documentado por diversidad de organizaciones y trabajos académicos. Son estas luchas que tienen lugar en espacios muy variados, con objetivos extensos y formas organizativas *ad hoc*, en contra de la privatización de servicios, expropiación de tierras y bienes naturales, entre otros.

14. El malestar generalizado prevaleciente en la sociedad guatemalteca, se debe a que buena parte de los hogares guatemaltecos viven privaciones que les impiden tener un nivel mínimo de bienestar, viendo limitadas ciertas capacidades básicas. Al analizar el aporte sustantivo de las políticas públicas implementadas por los gobiernos para la mejora de la calidad de vida de la población, resulta evidente que los avances han sido limitados, debido a la baja inversión social y la falta de coordinación, integralidad e integración en la ejecución de las políticas públicas. La evidencia clara del fracaso de las intervenciones estatales son los escasos logros en la reducción de la pobreza en el país, así como en buena parte de las metas planteadas dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como resultado de la implementación de acciones que no ponen a las personas en el centro del desarrollo, en la actualidad se observa un alto nivel de precarización de los servicios públicos y el debilitamiento de los programas sociales, lo cual es una tragedia si consideramos que estos son de vital importancia en la vida de la población más pobre del país.

15. La problemática de la tierra en Guatemala, como expresión indicativa, hace referencia a la historia de esta sociedad, a las raíces materiales y a la vida de sus pobladores. Su centralidad en la formación del Estado explica en gran medida los intereses, las demandas y los conflictos que se refieren al uso de la tierra, las luchas sociales por su apropiación y provecho, la naturaleza del poder político al que da origen, la riqueza y la pobreza que conforman la sociedad agraria. Ningún análisis objetivo puede dejar de considerar los problemas de la distribución de los bienes naturales, así como su centralidad al constituirse como una de las capas más profundas de la llamada conflictividad en el país.

16. El modelo económico predominante en Guatemala ha girado recientemente a la producción de agro-combustibles, lo que constituye una *novedad* al modelo agroexportador, que en poco tiempo está alterando la estructura productiva, del empleo y la exportación. La producción de caña y de palma constituye una novedad como demanda energética, pero no como producto tradicional. Ahora su producción ocupa extensas zonas de tierra, un nuevo mercado de trabajo, el apoyo del Estado y el respaldo del sistema financiero internacional. El impacto social y ambiental de las megaplantaciones es considerable debido al consumo excesivo de agua, el acaparamiento y desvío de ríos, y la contaminación de fuentes de agua con agroquímicos y residuos orgánicos, así como por el acaparamiento de tierras y las precarias condiciones laborales.

17. Guatemala es considerado un país megadiverso¹, lo que significa que alberga –junto con otros países del mundo– uno de los mayores índices de biodiversidad de la Tierra. Dicha condición, aunada a la vulnerabilidad social y ambiental frente al cambio climático, así como la poca contribución a la generación de empleos y los escasos ingresos para el país en términos de impuestos, hacen de la minería metálica una actividad poco recomendable para Guatemala. Existen altos niveles de oposición entre las personas, prin-

principalmente entre comunidades vecinas de los proyectos. Esta oposición ha sido expresada en consultas comunitarias, y múltiples mecanismos institucionales y legales frente a los distintos gobiernos locales y del Estado central, así como por medio de resistencias pacíficas y acciones contenciosas como bloqueos y protestas. El precio ha sido alto en agresiones, vidas humanas y persecución alrededor del tema minero.

18. A partir de la privatización de la energía eléctrica se han incrementado los conflictos alrededor de su generación, transporte y distribución, en un marco donde la

desigualdad y la exclusión son el común denominador. Aunque es un hecho que la producción de energía limpia es una prioridad mundial, el informe llama la atención sobre la intervención con grandes hidroeléctricas en territorios y comunidades –principalmente indígenas– víctimas de despojos y violencia en otros periodos de la historia nacional. El manejo de los bienes naturales para los pueblos originarios es parte fundamental de sus nociones sobre el *bienestar*, cuyo derecho a ser consultados sobre las decisiones debe respetarse. Sus visiones merecen ser escuchadas y tomadas en cuenta por el Estado y los

Recuadro 10.1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015 se llevó a cabo la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, en la que los Estados Miembros de la ONU –Guatemala incluida– aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tres son las grandes metas: poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. El presente informe busca poner sobre la mesa problemáticas que se constituyen actualmente en algunas de las raíces de la *conflictividad*. Dichas problemáticas necesitan ser atendidas de manera profunda y en toda su complejidad. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible proporcionan pautas de horizonte y acción, pues se plantean como parte de un movimiento global por transformar las actuales condiciones de desigualdad y miseria en el mundo; y, por otro lado, porque se han establecido ya como una agenda discutida y suscrita por Guatemala.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



inversores nacionales y extranjeros, sin criminalización ni persecución a su dirigencia.

19. En el Organismo Ejecutivo han existido diversas instancias dirigidas a la atención de la conflictividad social con estrecho mandato, carentes de coordinación efectiva, faltos de presupuesto y, la mayoría de las veces, sin que sus objetivos trasciendan los periodos de sus autoridades dirigentes. Éstas emprenden acciones de contención de la conflictividad, pero no logran su resolución sostenida ni integral. La falta de una visión comprehensiva de desarrollo humano es evidente en el Estado, por lo que mientras las instituciones medias actúan conteniendo las expresiones de conflictos en los casos para los cuales se tienen recursos; desde otras instancias se impulsan políticas que impactan en tal grado los territorios empobrecidos y olvidados, que los conflictos que producen son imposibles de resolver de manera individual.

10.2 Hacia un Estado que promueve el desarrollo humano sostenible

Los grandes retos sobre desarrollo humano en este país aún son enormes. La falta de cobertura y calidad de servicios básicos para el bienestar, se da debido principalmente a los altos niveles de concentración de poder y recursos, a la falta de una política fiscal que brinde al Estado lo necesario para cumplir con sus funciones y a la corrupción a la que condujo el debilitamiento del Estado. La desigualdad, tanto a nivel territorial como nacional, extrapolada hoy al plano internacional, genera tensiones que intentamos abordar a lo largo de este informe.

El abordaje de las *luchas por el bienestar* en estos contextos, vistos desde el enfoque de desarrollo humano, deja varios retos para el Estado de Guatemala y para los principales actores involucrados en los procesos tanto a nivel local como nacional.

Aun cuando usualmente percibimos a los actores como independientes –cada uno con su quehacer, su agenda y sus intereses aislados–, es en la cotidianidad donde se constru-

ye la historia de manera conjunta. Repetimos aquí lo que se ha dicho en otros informes: tanto el Estado como la economía son construcciones sociales, por lo tanto, sujetos de modificación en pos de objetivos comunes. El Estado se construye tanto en los acuerdos como en los desacuerdos, tanto en los diálogos como en la violencia y la persecución. Al momento, los réditos de la falta de acuerdos sobre el Estado, y su misma debilidad, traen como consecuencia más conflictos, más violencia, más despojos y más persecución. Es necesario un Estado que produzca bienestar en vez de malestar, y ello requiere fortalecerlo y democratizarlo.

Luego de las jornadas de manifestaciones de 2015, a la luz las luchas aquí estudiadas –tanto las históricas como las que emergen recientemente– y al culminar veinte años desde la Firma de los Acuerdos de Paz, podríamos pensar que estamos frente a una nueva oportunidad para transformar los pactos sobre el tipo de desarrollo impulsado en las últimas décadas. ¿Podrán campesinos, pueblos indígenas, estudiantes, empresarios –grandes, medianos y pequeños propietarios–, movimientos sociales de mujeres y jóvenes, promover estos nuevos cambios, respaldarlos e impulsarlos? ¿Podrá el Estado cumplir con sus mandatos?

Los resultados de privatizaciones opacas y sin criterio sostenible, el impulso desmedido a las inversiones extranjeras que intervienen en los territorios, y la debilidad estatal hacen que el país como lo conocemos hoy sea insostenible en el largo plazo. A la fecha no sólo está en juego la legitimidad de las instituciones públicas –y, por lo tanto, la gobernabilidad– sino la sostenibilidad agroecológica del país y sus dinámicas sociales en pos de la construcción de la paz.

Será necesario encontrar el consenso sobre un modelo de desarrollo humano cuyas prioridades sean universalizar el bienestar sostenible de la gente. No habrá solución integral a la conflictividad social si no se respetan las diversas visiones que conforman el país, si no se promueve la desaparición del hambre, si no se resuelven los grandes temas que se abor-

daron hasta aquí, y para ello el conocimiento es fundamental. No se pueden tomar decisiones sin conocer la historia y los despojos que han sufrido los pueblos. Es necesario (re) conocer nuestras realidades y comprenderlas a la luz de sus dinámicas locales. La individualización de los conflictos es insostenible: debemos solucionar las problemáticas del país de manera integral.

Conscientes de las consecuencias sociales de la historia reciente del país, y de la debilidad de los lazos existentes entre diferentes grupos, también será necesario construir (o reconstruir) tejidos sociales desde la esfera pública, que permitan la articulación de objetivos comunes posibles –es decir, potenciar desde el desarrollo humano la capacidad de filiación entre personas y grupos sociales. Ello necesariamente redefine la manera en que históricamente se ha concebido el Estado, y rompe con el racismo y las diversas formas de discriminación y violencia. Sólo con el replanteamiento de la dimensión relacional será posible promover el bienestar de todos los guatemaltecos, sin importar su pertenencia étnica, sexo o edad.

Para generar círculos virtuosos en el marco político del desarrollo humano es necesario profundizar la democratización de las instituciones del Estado, para que garanticen una eficaz funcionalidad y para que promuevan un modelo de desarrollo basado en los principios de equidad y justicia, lo que implica la sostenibilidad ambiental y el pluralismo social, cultural, económico y político. Asimismo, se requiere garantizar el ejercicio del derecho de participación por medio de canales que faciliten la resolución transparente, pronta y justa de las disputas, en especial las relacionadas con actividades económicas que afecten la vida de las comunidades. La democratización exige la profundización del acceso a la información y el conocimiento plural, el respeto y aprendizaje de los saberes y prácticas culturales diversas que existen en el país.

Una democracia de ciudadanos requiere reducir las brechas de desarrollo humano y aumentar la transparencia del debate públi-

co. También requiere la recuperación de la dignidad de lo público y por lo tanto de las instituciones del Estado. La función pública requiere un compromiso ético que no obedezca a mecanismos del mercado. El fortalecimiento del servicio civil y la dotación de recursos necesarios para la función pública se consideran imprescindibles para afrontar las problemáticas del desarrollo en Guatemala.

Un Estado sin recursos siempre será un Estado débil. Poco a poco se llega al consenso entre los distintos sectores del país en cuanto a que es necesario incrementar la capacidad fiscal y la transparencia del Estado para garantizar una inversión pública que desate ciclos virtuosos del desarrollo humano.

El fortalecimiento del Estado requiere la discusión abierta y democrática sobre qué actividades se fortalecen con la eficiencia del mercado y cuáles deben ser garantizados por el Estado, dado su mandato de garantizar derechos como la educación, la salud, la seguridad y la sostenibilidad ambiental. Antes de privatizar bienes públicos debe responderse a estas cuestiones y prever los efectos que pueda tener no hacerlo ya sea en detrimento del bienestar de la gente, como de la gobernabilidad y la paz.

Este informe se pronuncia a favor de la democratización del espacio público que permita una sociedad con más equidad, donde todos tengan la misma oportunidad de participar, expresarse, pero sobre todo de construir una vida que consideren valiosa, tanto individual como colectivamente, en lo local como en lo nacional. Ello implica tanto el fortalecimiento de partidos políticos y comités cívicos, como el reconocimiento explícito de las diversas formas de participación, dándole carácter vinculante a las decisiones que se tomen en las consultas comunitarias previas, libres e informadas. Es necesario que se asegure la participación de los pueblos en concordancia con el derecho nacional e internacional.

Para poder implementar acciones eficaces en pro del desarrollo humano y la democratización del Estado se requiere contar con información oportuna y relevante, con

enfoque plural, que logre dar cuenta de la diversidad de visiones para entender la problemática. Para ello será necesario dotar de autonomía al Sistema Geográfico y Estadístico Nacional, para que no dependa de los vaivenes político-electorales. En esta coyuntura, es urgente un nuevo censo de población y vivienda.

Por otro lado, cada vez hay más clamor por la moratoria de licencias para la minería metálica. Sus consecuencias negativas pueden ser mayor que sus beneficios, de no darse las condiciones adecuadas. Existe incertidumbre sobre los posibles daños ecológicos y amplia dificultad para controlarlos. Las consecuencias de la minería no metálica deben ser investigadas, así como las posibilidades de recuperación de los espacios. Es urgente el control de la minería ilegal.

Es necesario que el Estado fortalezca el papel de las instituciones vinculadas al control medioambiental y a la fiscalización de los proyectos que ponen en riesgo la sostenibilidad del país. Será necesario tomar en consideración la problemática del agua para evitar su escasez y contaminación. Ello incluye mayores controles sobre los proyectos y explotaciones que impactan en la calidad de las fuentes acuíferas.

Además, es urgente un plan nacional energético con un enfoque de desarrollo humano que considere los derechos de los pueblos que pueden eventualmente ser violentados con la instalación de mega hidroeléctricas, o de sus torres de transmisión, en territorios frágiles ambientalmente y socioeconómicamente vulnerables. Dicho plan debería tener como prioridad –antes de la comercialización

del excedente de energía– llevar energía a las poblaciones que han sido excluidas del sistema nacional de electrificación.

Dado que la problemática de la tierra es fundamental para el Estado guatemalteco, se considera urgente la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y de la Ley de Desarrollo Rural Integral y dotar de recursos a la institucionalidad existente en la materia. Asimismo, es necesario promover más esfuerzos de registro de información catastral, para brindar con ello certeza jurídica sobre las tierras, tanto comunitarias y colectivas, como privadas. Los esfuerzos realizados hasta ahora son aún insuficientes y día a día se tornan más complejos. Muchos de los conflictos que hoy se observan tienen sus orígenes en la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos sobre los territorios que ancestralmente han ocupado. Esta es una problemática insoslayable.

Necesitamos renovar el pacto social firmado simbólicamente en diciembre de 1996, e impulsarlo con fuerza y recursos. Actualizarlo por uno donde se incluya a todos aquellos que conviven en el territorio nacional, que responda a los compromisos internacionales firmados por Guatemala, que construya ciudadanía y paz, y que no deje de lado las enormes necesidades de la gente; un pacto sin racismo y sin ningún tipo de discriminación por el acceso a la tierra y otros medios de producción, saneamiento, alimentación, salud, educación, libre expresión y de protesta; que genere mecanismos democráticos para la participación en la toma de decisiones trascendentales para el país. Un pacto que genere más desarrollo humano.

NOTAS

Capítulo 1

- 1 Véase Nederveen Pieterse (2010) y Des Gasper (2004).
- 2 ONU (2015) y Credit Suisse Research Institute (2015:23ss).
- 3 SIPRI (2016).
- 4 HDCA, por sus siglas en inglés, *Human Development & Capability Approach*.
- 5 Sen (2009, 257).
- 6 Factores de conversión (I. Robeyns).
- 7 El bien-estar incluye dos conceptos fundamentales: lo bueno (bien) y el ser (estar), la «buena existencia» que están en la base de las reflexiones ético-morales a lo largo de la historia y en distintas culturas. Véase Nussbaum (2011) y Alkire *et al.* (2008).
- 9 En gran medida, el desarrollo del HDCA se enmarca en la discusión teórica, en los ámbitos de la ética y la teoría política, de la idea de justicia. Véase Sen (2009).
- 10 Este subtítulo hace referencia al artículo de 1979 *Equality of what?* de Amartya Sen, fundador del enfoque de Desarrollo Humano, en el que se explican las bases para comprender en sus términos, la justicia y la equidad.
- 11 Sen (1984 y 1999).
- 12 E informalmente en estructuras para-estatales.
- 13 Véanse Rawls (1971), Giddens (1985) y Archer (2000).
- 14 La agencia es una capacidad esencial del ser humano, a partir del desarrollo de su auto-consciencia, identidad y razón práctica y comunicativa, que le permite actuar conforme estos atributos. La libertad es un problema inherente a la autonomía con la que se ejerce la agencia y la reflexión ética discurre acerca de lo justo (correcto o bueno, según la tradición) en ese ejercicio. Todos estos son elementos fundamentales del marco teórico del enfoque de desarrollo humano. Véase por ejemplo Sen (2009), Nussbaum (2011) y Archer (2000).
- 15 Sen (2009:354).
- 16 Sen (2009).
- 17 Tilly (2007).
- 18 Los mecanismos llamados aquí de agencia colectiva se distinguen de la noción tradicional de acción colectiva, que no necesariamente se encamina a la modificación de estructuras sociales en pos del bienestar colectivo. Para ampliación, ver capítulo 5.
- 19 Calderón (2012).
- 20 PNUD (2016).
- 21 Convención de las Naciones Unidas sobre diversidad biológica (2010).

Capítulo 2

- 1 Y, muy probablemente desde dos años antes, pero no existe una encuesta comparable.
- 2 Cf. Capítulo 4.
- 3 Véase, por ejemplo, Piketty, T. (2013), Atkinson (2014) y Stiglitz.
- 4 Se utiliza acá una estratificación basada en los ingresos per cápita, con límites de \$4, \$10 y \$50, expresados en dólares PPA. Véase PNUD (2014a) y Banco Mundial (2015).
- 5 Paridad de poder adquisitivo, establecida por el Banco Mundial.
- 6 Se utiliza el parámetro de aversión a la desigualdad $e=1$. Véase anexo metodológico y Sen, A. y Foster (1997: 150).
- 7 Según análisis de las últimas Encuestas de Condiciones de Vida.
- 8 Como se mencionó anteriormente, el 2% alto de la distribución concentra un porcentaje de la riqueza subestimado por las encuestas.
- 9 Véase Recuadro 1.1.
- 10 Se utiliza la metodología propuesta por Alkire-Foster (2010). Véase anexo metodológico.
- 11 El INDH 2007-8 se dedicó a estudiar específicamente los vínculos entre desarrollo humano y modelo económico. Véase también Bulmer-Thomas, V. (1994) y Guerra-Borges, A. (2006) para una visión histórica de la economía del siglo XX en Guatemala.
- 12 Bulmer-Tomas, V. (1994), Guerra Borges, A. (2006) y Torres-Rivas, E. (2011).
- 13 Williamson, J. (2004).
- 14 El excedente de explotación es la diferencia entre el valor agregado generado por los productores residentes durante un periodo contable y la suma de los costos de la remuneración de los asalariados y los impuestos netos de subvenciones sobre la producción, pagados durante el periodo. Se asimila como la ganancia o beneficio de las sociedades por su participación en la actividad productiva. BANGUAT (2008).
- 15 Ver capítulo 8.
- 16 En el lenguaje económico global, hace alusión a los bienes de tipo genérico que no tienen diferencia entre sí y se les conoce como bienes primarios o materias primas alrededor del mundo.
- 17 Ver Capítulo 7.
- 18 Se incluyen los años para los que se han publicado registros.
- 19 La desagregación del PIB no ha sido actualizada desde 2012.

Capítulo 3

- 1 Cf. Capítulo 1.
- 2 Con la finalidad de analizar el tema del desarrollo y el bienestar desde una perspectiva multidimensional, en el marco del *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016* se realizó la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015, la cual tuvo como objetivo obtener información sobre la percepción de los guatemaltecos sobre el bienestar y la convivencia social, así como el papel de las personas, las instituciones y lo público-privado en los procesos de desarrollo. Para conocer los datos técnicos de la encuesta, consultar el anexo metodológico.
- 3 Gudynas, E. y Acosta, A. (2011: 103).
- 4 Confluencia Nuevo B'aqtun (2014: 19). (*Ibid.*: 19-24).
- 5 Gudynas, E. (2011: 462).
- 6 (*Ibid.*: 108).
- 7 En este punto es importante hacer explícito el alcance de las respuestas obtenidas. Debido a la complejidad que conlleva medir el bienestar bajo una perspectiva que parta de los juicios de valor de los individuos, el abordaje utilizado permite conocer la percepción de las personas a un nivel «macro», en donde se establecen consensos sociales en relación a los elementos básicos para el bienestar.
- 9 Se consideraron como causas principales aquellas que fueron mencionadas por lo menos por el 10% de los encuestados.
- 10 Los datos más recientes sobre desempleo, provenientes de la Encuesta de Empleo e Ingresos –ENEI– 2-2014, establecen la tasa de desempleo abierto de 3.8 para el área urbana, mientras que para la rural es de 1.8.
- 11 Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI– 2014, la incidencia de la pobreza total dentro de la población indígena fue del 79.2%, mientras que de 46.6% para los no indígenas.
- 12 La tasa global de participación de la PEA según la ENEI 2-2014, fue de 82.7 para los hombres y de 39.9 para las mujeres.
- 13 Nussbaum, M. (2000: 78-80).
- 14 Sen, A. (1999: 49).
- 15 Nussbaum, M. (2000: 78-80).
- 16 Deneulin, S. y Shahani, L. (2009: 26).
- 17 Nussbaum, M. (2000:78).
- 18 En el área urbana, se considera que el servicio sanitario del hogar es inadecuado cuando no dispone de un sistema de evacuación de excretas o de algún tipo de sistema sanitario, o bien este último es excusado lavable, letrina o pozo ciego. Para el área rural el criterio

- 19 es no disponer de algún sistema de eliminación de excretas o de servicio sanitario. En este caso se hace referencia a hogares del área rural que no obtienen el agua por medio de una red de distribución y se abastecen de fuentes como ríos, lagos, manantiales u otra forma. En el caso de los hogares urbanos, el criterio es que no obtengan el agua por medio de una red de distribución, y se abastecen de fuentes como chorro público, pozo, camión o tonel, río, manantial y otras formas.
- 20 Un dato complementario lo brinda la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil –ENSMI– 2007/2008, en relación a que cuatro de cada 10 mujeres refirió haber sido víctima, en algún momento de su vida, de algún tipo de violencia por parte de sus parejas o ex-parejas.
- 21 Nussbaum, M. (2000: 79).
- 22 (*Ibid.*: 79).
- 23 PNUD (2014: 20).
- 24 Cf. Capítulo 4 y siguientes.
- 25 SEGEPLAN (2016).
- 26 Nussbaum, M. (2000: 79).
- 27 Nelson, J. (2004: 314).
- 28 Dubois, A. (2008: 43).
- 29 PNUD (2005: 28-30).
- 30 Las castas hacen referencia a las personas que racialmente fueron producto de la mezcla de distintas razas. En este grupo entran los mestizos, quienes eran la mezcla de indígenas y españoles (PNUD, 2005: 30).
- 31 PNUD (2005: 31-34).
- 32 Para ampliación sobre el tema, ver Capítulo 7.
- 33 PNUD (2005: 35-36).
- 34 CEH (1999).
- 35 Ver Capítulo 4.
- 36 Garavito, M. (2015).
- 37 Otro ejemplo de esto es que ante catástrofes naturales, muchas personas manifiestan su solidaridad actuando e involucrándose de diferentes maneras; sin embargo, pareciera existir indiferencia ante las luchas permanentes de la población indígena del área rural por la defensa de su territorio, el medio ambiente y su forma de vida. En muchos casos, esa indiferencia se torna en críticas y opiniones que conllevan una alta carga discriminatoria, evidenciándose la forma en que se concibe al «otro» indígena y rural.
- 38 Garavito, M. (2015).
- 39 *Ibid.*

Capítulo 4

- 1 Rus (2004: 63).
- 2 McCreery, D. (1994: 2002).
- 3 El gobierno de Méndez Montenegro no fue militar, pero se incluye en este periodo porque fue la primera elección realizada bajo la tutela de las fuerzas armadas.
- 4 En varios idiomas mayas suelen referirse coloquialmente al periodo del Conflicto Armado como cuando llegó la gran tristeza o cuando vino la gran oscuridad [...] Entrevistas directas. Según Viaene, L. (2013), los sobrevivientes q'eqchi' llaman *Nimla rahilal* a dicho periodo que significa «gran sufrimiento y dolor».
- 5 Véanse informes de la CEH y del proyecto REMHI.
- 6 Torres-Rivas, E. (2011).
- 7 Para un análisis de esta época, véase Torres-Rivas, E. (2011); Gleijeses, P. (2005); Guerra-Borges, A. (2006), etc.
- 8 Vela Castañeda, M. (2014), informes CEH y REHMI.
- 9 *Ibid.* Entre 1981 y 1982, se cometió el 86% de las masacres ocurridas durante el CAI.
- 10 Véase apartado anterior.
- 11 En 1984-85, en pocos meses fueron asesinados más de 250 militantes de izquierdas. Tres años después de lo ocurrido, el llamado *Diario Militar* fue detectado por activistas norteamericanos y hecho público. El *Diario Militar* contiene información detallada de la detención ilegal, tortura y posterior ejecución de ciudadanos guatemaltecos; en él se puede ver la fecha de su detención, el lugar, la hora, el tiempo que permanecieron secuestrados y la fecha de su ejecución. También se encuentran algunas claves y símbolos utilizados por los organismos de inteligencia del Estado, que fueron descifrados por un equipo norteamericano. *La Verdad detrás del Diario Militar, Desapariciones forzadas en Guatemala 1982-1985*, Movimiento Nacional por los Derechos Humanos, Asociación FAMDEGUA, CIDH, Guatemala: 2006.
- 12 *Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985*, UNESCO (1995: 49).
- 13 Se puede reiterar, por ejemplo como lo hace el Arto. 46, que «se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno».
- 14 Aunque de facto quedan excluidos del ejercicio del voto los ciudadanos no domiciliados en Guatemala, número importante por el impacto que tiene la migración internacional en el país.
- 15 Según encuestas de la Fundación Mack y la Fundación Ebert, hacia 1998 sólo un 17% de adultos encuestados sabían lo que eran los acuerdos; un porcentaje menor había leído alguno de ellos.
- 16 Decreto 52-2005 del Congreso de la República.
- 17 En 1985, había 2.8 millones de ciudadanos inscritos, de los que votaron el 69%; en 2015, hubo 7.6 millones inscritos con 69% de votantes, según el TSE.
- 18 Véase el anexo estadístico y el Capítulo 1.
- 19 Véase el anexo estadístico y los Capítulos 1 y 7.
- 20 Este apartado se basa en el ensayo *Guatemala, el estado democrático en 2015*, del profesor Edelberto Torres-Rivas, fundador y coautor de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano de Guatemala desde sus inicios, así como reconocido intérprete del proceso de desarrollo centroamericano contemporáneo. Disponible en desarrollohumano.org.gt.
- 21 En un contexto de criminalización y represión de luchas más antiguas. Véase Capítulo 5 y siguientes.
- 22 CICIG (2015).
- 23 Véanse notas de prensa, columnistas y comunicados.
- 24 Almeida, P. (2011: 45-111).
- 25 En el periodo movlizado hubo veinte sábados, de los cuales se calculan siete sábados con grandes movilizaciones; a medida que el tiempo pasaba, fueron más frecuentes los movimientos particulares, al punto que en el mes de agosto hubo una actividad febril casi todos los días. Fueron estas acciones radicales pero de menor cuantía, las que empujaron la estrategia del paro general.
- 26 Castells, M. (2012: 20).
- 27 Duque, I. (2013: 274).
- 28 Castells, M. (2012: 27).
- 29 *Ibid.*
- 30 Duque, I. (2013: 275).
- 31 Castells, M. (2012: 28).
- 32 (*Ibid.*: 28-29).
- 33 Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>).
- 34 Open Society Foundation (2013).
- 35 *Nómada* (29.08.2015).
- 36 Por ejemplo, el 31/07/2015 se captura a la esposa y cuñados del alcalde de San José por lavado de dinero y asociación ilícita. Este tipo de noticias son frecuentes, pero no constituyen nota de «escándalo».
- 37 *Prensa Libre* (03.09.2015).
- 38 Cf. Capítulo 4.
- 39 CICIG (2015).
- 40 El partido LIDER anticipaba, previo a la convocatoria electoral, que sería el partido ganador de las elecciones nacionales. Esta percepción le llevó a cometer varias infracciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos por campaña anticipada, en la cual utilizó el eslogan «Le toca» como una manera provocadora, asumiendo que el turno de su candidato presidencial Manuel Baldizón, había llegado. Dicho eslogan fue modificado a «No le toca» en las manifestaciones masivas de 2015, canalizando el descontento ciudadano y convirtiéndole en símbolo de la política corrupta. Paradójicamente, los candidatos locales del partido LIDER no sufrieron el mismo embate, con lo que fueron electos.
- 41 En su mayoría, a partir de 2016 engrosaron las filas del partido ganador, FCN-Nación.
- 42 El TSE inició la cancelación de este partido en febrero de 2016.
- 43 En el Capítulo 5 se profundiza en la interpretación de este concepto.
- 44 OJ (2014: 42-43).
- 45 Cf. Capítulo 2.
- 46 Aunque la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) también depende de la Presidencia de la República, esta será tratada aparte por considerar que es diferente a las que se describen aquí.
- 47 Según Acuerdo del Congreso de la República Número 11-2003 (derogado en 2014).
- 48 Ortiz y Castañeda (2008).
- 49 Hoy día el único Sistema de Alerta Temprana relativo a la conflictividad social es el instalado en COPREDEH, pero este se plantea como originariamente diferente. En los mismos años se hace alusión en la PDH a un Sistema de Alerta Temprana, pero tampoco se vincula a este primer esfuerzo.
- 50 Acuerdo Gubernativo 84-2009.
- 51 Gobierno de Guatemala (2014: 4).
- 52 En el oficio No. AP-SND-007-2015 del SND se indica que no todos los procesos incluyen la instalación de una mesa de diálogo, pues cada proceso es distinto.
- 53 Nótese que este número de años hace alusión al tiempo en que el SND llevó el proceso y no a la duración en sí del conflicto, pues este data de la creación de la hidroeléctrica Chixoy, inaugurada en 1983 pero cuya construcción estuvo ligada a desplazamientos y masacres de poblaciones circundantes durante los años más álgidos del conflicto armado interno.
- 54 COPREDEH (2014).
- 55 Tomar en cuenta que en esta función de coordinar interinstitucionalmente hay duplicidad con al menos dos instancias más: la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación y la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo. Las tres instituciones de manera independiente han asegurado ser quienes articulan interinstitucionalmente, sobre todo en los procesos de atención de la conflictividad local. Esto no necesariamente es contradictorio en el terreno pues se ha visto que son distintos los niveles y los casos que cada una de las instituciones atienden. Sin embargo, sí podría
- 56 causar confusión tanto para los funcionarios como para quienes participan de los diferentes procesos, si no existe claridad en quién es el convocante y, por lo tanto, quién da seguimiento a las actividades o acuerdos.
- 57 Entrevista con personeros de la Dirección.
- 58 La problemática de la tierra es fundamental en el país y sin ella no se puede comprender la gran mayoría de los conflictos. Por ello se aborda de manera independiente en el Capítulo 7, este acápite sirve únicamente para detallar la institucionalidad vinculada a la temática.
- 59 Decreto 35-73, en su reglamento crea la Oficina específica encargada del control de las reservas de la Nación (OCREN). En 1980 se sustituye el decreto 35-73 por el 11-80 (Ley Reguladora de las Áreas de Reserva de la Nación) y se mantiene vigente hasta diciembre de 1997 cuando entra a regir el Decreto número 126-97, Ley reguladora de las áreas de reservas territoriales del Estado de Guatemala, vigente en la actualidad, en donde se estipula que el ente administrativo será el MAGA, a través de la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (OCRET), basado en el artículo 122 de la Constitución Política vigente. Como mecanismo de la iniciativa privada, en 1963 se creó la Fundación Guatemalteca para el Desarrollo conocida como Fundación del Centavo, la cual centró su trabajo en el área de microcréditos y acceso a la tierra vía el mercado (compra-venta de tierras), apoyado por la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Pueblo de los Estados Unidos (USAID). Recuperado el 20 de diciembre 2014, de <http://www.asindes.org/index.php/extensions/fundacion-del-centavo>
- 60 Decreto legislativo número 4-89, reformado por el Decreto legislativo número 110-96.
- 61 CONAP (2013: 40-42).
- 62 Acuerdo Gubernativo número 452-97.
- 63 Acuerdo Gubernativo número 392-97, funcionó dentro del MAGA hasta la aprobación de la ley del Fondo de Tierras.
- 64 Creada mediante Acuerdo Gubernativo número 515-97. Los temas concretos de la agenda de la COPART fueron: i) Acceso a la tierra y demás recursos naturales; ii) Desarrollo rural sostenible; iii) El proceso catastral; iv) La regularización de la tenencia de la tierra; v) Protección de las tierras comunales indígenas, su restitución o compensación de derechos; y vi) Resolución de conflictos agrarios; y vii) Institucionalidad agraria.
- 65 Decreto legislativo número 24-99

- del Congreso de la República.
- 65 Artículo 2 de la Ley del Fondo de Tierras (Naturaleza).
- 66 Decreto legislativo número 41-2005.
- 67 Como producto de la reunión del Grupo Consultivo en Washington, en febrero de 2002 se acordó la creación de Mesas Intersectoriales de Diálogo; una de ellas de Desarrollo Rural. La OEA y Naciones Unidas se encargaron de facilitar el proceso. Ver Zapata, A. (2004: 61).
- 68 Creada por Acuerdo Gubernativo número 136-2002. El reglamento orgánico interno de la SAA se aprobó con AG número 181-2002, brindándole el papel de ente rector de los asuntos agrarios. Un año después, mediante el AG número 426-2003, se desvincula la UTJ-PROTIERRA de la SAA, trasladándola al MAGA. Y en el año 2004, con AG número 136-2004, también se desvincula la CONTIERRA de la SAA y se adscribe al MAGA.
- 69 Los facilitadores del proceso fueron: el Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD, la Presidencia de la CSJ y el Proyecto Acciones Estratégicas para la elaboración de la Iniciativa de Ley sobre Jurisdicción Agraria del PNUD.
- 70 SAA (2006: 10).
- 71 Acuerdo Gubernativo Número 304-2005, del 5 de julio de 2005.
- 72 A la fecha, no existe un registro unificado de los casos abordados por las estructuras locales y espacios de diálogo a nivel regional, con excepción de datos globales para JADE-Mercy Corps, quienes entre 2003 y 2011 intervinieron en más de 500 casos de conflictos de tierras, resolviendo 270 de ellos. JADE ha propuesto una metodología desde 2003 y utilizan una subtipología de conflictos similar a la oficial: disputa de derechos, acceso a la tierra, problemas de linderos, ocupaciones y regularización (COPREDEH, 2013: 77).
- 73 Hay una dirección de atención a crisis como parte de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos, que es la responsable de estos programas.
- 74 Ver Capítulo 5 y siguientes.
- 75 Dentro de la SAA se utiliza el concepto de ocupaciones de tierra como puede verse en la estrategia de atención de casos (2005) y en varios de sus documentos institucionales; sin embargo, la figura legal es invasión y esto representa una contradicción conceptual y de abordaje que ha generado complicaciones en la atención de casos (Martínez, L. et al. (2008).
- 76 Los tipifica como delitos de usurpación y usurpación agravada (Cf. Art. 264 del Código Penal).
- 77 OACNUDH (2013a).
- 78 Durocher, B. et al. (2003: 65).
- 79 Desde el AG número 452-97 –que le dio origen a la CONTIERRA– hasta el AG número 151-2005 –que la convierte en Subsecretaría de Resolución de Conflictos de la SAA–, existieron 10 acuerdos gubernativos que realizaban modificaciones parciales, traslados y diferentes sujeciones administrativas, dependiendo el sino político, sin realizar modificaciones sustanciales.
- 80 SAA (2013).
- 81 Yagenova, S. (2012).
- 82 ODHAG (1998), CEH (1999) y entrevistas.
- 83 MINUGUA (2003: 2).
- 84 OACNUDH (2013a: 16).
- 85 MEM (2015).
- 86 Según los funcionarios, existe dentro de los desarrolladores de proyectos una amplia gama de expresiones, desde quienes están decididos a implementar proyectos de desarrollo con las comunidades hasta quienes no tienen la menor intención de hacerlo –pasando por quienes otorgan gorras u otros objetos para obtener el favor de los pobladores. Esta diferencia entre desarrolladores escapa del control del MEM, ya que la legislación no les permite intervenir directamente ni mucho menos establecer la improcedencia de un proyecto específico. El único que tendría la potestad para hacerlo, de acuerdo a la percepción de los funcionarios, es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN– al rechazar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- 87 Instalado en COPREDEH.
- 88 Negritas en el original.
- 89 IIDH (2006: 11).
- 90 Las defensorías son las siguientes: de la diversidad sexual, de la juventud, de la mujer, de la niñez y adolescencia, de la población desarraigada y migrante, de la salud, de las personas con discapacidad, de las personas mayores, de las personas trabajadoras, de las personas víctimas de trata, de los usuarios del transporte público, de los pueblos indígenas, del consumidor y el usuario, del debido proceso, del derecho a la alimentación y socioambiental.
- 91 PDH (1998).
- 92 PDH (2007, 2008).
- 93 URL (1998).
- 94 PDH (2007).
- 95 PDH (2008).
- 96 PDH (2013).
- 97 Entrevista con el entonces director de la DIMERCIPP.
- 98 Este SAT/PDH es diferente de los anteriormente planteados (UPRECO y COPREDEH) por su metodología, conceptualización y alcance de la conflictividad.
- 99 PDH (2015: 232).
- 100 PDH (2015).
- 101 *Ibid.*
- 102 (*Ibid.*: 233).
- ## Capítulo 5
- 1 Cf. Capítulo 1.
- 2 McAdam, D.; Tarrow, S. y Tilly, Ch. (2001).
- 3 Arteaga, J. y Brachet-Márquez, V. (2011: 20). Cursivas en el original. Posteriormente, Brachet-Márquez, V. (2014) dirá que el *pacto de dominación* es una metáfora para dirigir la atención sobre *las inequidades inherentes al orden social*.
- 4 Brachet-Márquez, V. (2014).
- 5 Esta aseveración se hace para destacar que si bien se entiende que el Estado está en constante construcción, también tiene una faceta institucional que ejerce poder por medio de políticas públicas o ausencia de ellas, leyes u otros instrumentos a los que las personas se sujetan y que más adelante describiremos como factores *socio-institucionales* que condicionan la agencia de las personas.
- 6 Véase el numeral 5.2.
- 7 Traducción libre del inglés: «... *we ought to think of ourselves as people who want to live with others. A central part of our own good, each and every one of us, is to produce, and live in, a world that is morally decent, a world in which all human beings have what they need to live a life with human dignity.*» (Nussbaum, M., 2004: 10).
- 8 Cf. Capítulo 2.
- 9 Sawyer, S. y Gómez, E. (2015).
- 10 EJOLT (2015).
- 11 Dada su alta interrelación, es posible observar resistencias a todo tipo de proyecto en algunos territorios ya que se supone la defensa de los medios de vida como la tierra y el agua, pero también se aglutinan por temor a la contaminación del suelo y las consecuencias en la salud en el caso de las industrias mineras. En los casos del transporte de energía eléctrica, además del reclamo por los derechos de paso, existen temores en las poblaciones sobre los posibles efectos en la salud de los cables de alta tensión.
- 12 Monge, C. et al. (2013).
- 13 Saade, H. M. (2013).
- 14 Convenio 169 de la OIT.
- 15 Se cuestiona el uso del término, porque invisibiliza las dimensiones no económicas de los sistemas naturales. El concepto de Madre Tierra pone de relieve la mayor importancia de las relaciones con la naturaleza.
- 16 De la Cadena, M. (2010).
- 17 Sawyer, S. y Gómez, E. (2015).
- 18 Información proporcionada en trabajo de campo y entrevistas a líderes comunitarios.
- 19 INE-ENS 89.
- 20 Proyecciones INE-CELADE.
- 21 Véase Capítulo 6.
- 22 Cf. Capítulo 6.
- 23 Pero sobre todo su base teórica del *capability approach*.
- 24 Sen, A. (1999).
- 25 Sobre este tema existe un debate académico dentro del enfoque de capacidades: si bien desde sus inicios el enfoque se ha centrado en el bienestar individual, autores como Bastiaensen y de Herdt, Deneulin, Murphy, Pelenc et al., Du Bois, y otros) han planteado –con diversos matices– que el bienestar individual no se puede concretar sin tomar en cuenta el relacionamiento social, o que las capacidades colectivas son fundamentales para lograr el bienestar individual. Murphy, M. (2014), por ejemplo, explica que la noción de la democracia como valor intrínseco e instrumental del desarrollo humano implica la noción de autodeterminación de los pueblos indígenas como una capacidad de agencia colectiva.
- 26 Pelenc, J. et al. (2015).
- 27 Traducción libre del inglés: «... *if we take seriously the importance of collective action in social change, individual agency can only become part of the 'means' of development when we explicitly take into account the way in which this individual agency is connected with others*» (De Herdt, T. y Bastiaensen, J., 2008: 344).
- 28 Bastiaensen, J. et al. (2015).
- 29 Cf. Capítulo 7.
- 30 Evans (2002), citado en Pelenc, J. et al. (2015).
- 31 Cercanas a la idea de bienestar, en el marco del desarrollo humano. Véase Capítulo 3.
- 32 Véase la Encíclica *Laudato Si'* del Papa Francisco, del 18 de junio de 2015, que invita a cuidar el planeta.
- 33 Melgar, C. (2002), ASIES (2014), Vielman, S. (2006).
- 34 Como se verá adelante, tanto la legislación que rige la minería como la energía eléctrica no incluye las consultas como paso necesario para la aprobación de licencias.
- 35 Naciones Unidas (2007) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, publicada por ONU, consultada en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf
- 36 CC (2014: 44).
- 37 Waqjb'kej (2015).
- 38 Término K'iche'.
- 39 *Ibid.*: 27.
- 40 Para información sobre las diferentes formas en que las élites presionan al Estado, leer ICEFI (2014b), Guerra-Borges, A. (2006), entre otros.
- 41 «(f) *The Secretary of the Treasury shall direct the United States executive directors of the World Bank and the Inter-American Development Bank to report to the Committees on Appropriations not later than 30 days after enactment of this Act and every 90 days thereafter until September 30,*

2014, on the steps being taken by such institutions to support implementation of the April 2010 Reparations Plan for Damages Suffered by the Communities Affected by the Construction of the Chixoy Hydroelectric Dam in Guatemala». (2014: 1240).

42 Entre los que destacan Cerigua, Centro de Medios Independientes, Nómada, Plaza Pública y Prensa Comunitaria, que aprovechan internet y redes sociales para su difusión.

43 http://www.republicagt.com/opinion/noruega-o-guatemala-quien-es-el-responsable_bca90a/ o <http://www.republicagt.com/politica/noruega-se-retira-de-centroamerica-y-este-es-su-legado/>

44 Pelenc, J. *et al.* (2015: 227).

45 En 2013, la Corte de Justicia de Ontario recibió la denuncia por la violación sexual de once mujeres a manos de policías, militares y personal de seguridad de la empresa HdBay Minerals, expropiataria de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN), vendida en 2011 a Solway Investment Group. En el expediente consta que además se dio muerte y lesionó a otros comunitarios por la resistencia al desalojo de sus tierras.

46 Cursiva en el original.

47 PDH (2015: 133).

48 Sawyer, S. y Gómez, E. (2015).

49 PNUD (2008).

50 CICIG (2015).

51 PNUD (2008), ICEFI (2014b), BID (2006).

52 Cursivas en el original.

53 Valdez, F. (2015: 41).

54 Pelenc, J. *et al.* (2015).

13 Ver Saenz de Tejada, R. (2015). *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (Año 4, edición 74).

14 Ver *Apartado especial* «El Estado democrático en 2015».

15 En el diario *elPeriódico* del 24 noviembre de 2014, Juan Zapata califica como terroristas a quienes manifiestan a favor de la justicia social; dicha nota puede contrastarse con las declaraciones de uno de los dirigentes de las cámaras empresariales, en las que se propone protestar frente al gobierno si éste no actúa en respeto a los empresarios, declaraciones emitidas en Radio Emisoras Unidas, el 4 de diciembre de 2014.

16 Las causas identificadas son: causas relacionadas con recursos naturales: minería, agua/hidroeléctricas, contaminación, bosques; causas relacionadas con recursos económicos: salarios (falta de pago, prestaciones u otros), precios (energía eléctrica, alimentos, medicinas, etc.), resarcimiento, tierra; causas relacionadas con legitimidad institucional: resoluciones y leyes cuestionadas, figuras públicas cuestionadas, elecciones cuestionadas, descontento con PNC, descontento con municipalidad, descontento con otra institución; causas relacionadas con servicios o compromisos públicos: demanda por salud, demanda por educación, demanda por transporte, demanda por energía eléctrica, demanda por seguridad, otro tipo de demanda; y otros.

17 Por ejemplo, el caso de la Comunidad Indígena Kaqchikel de Chuarrancho, detallado en el recuadro 7.9. Ver también CICIG (2015).

18 Ver el libro *La Mina El Tambor Progreso VII derivada y la Resistencia de la Puya. Un análisis de los antecedentes, implicaciones e impactos de este proyecto minero*, de Simona Yagenova y el Colectivo Madre Selva.

19 El estudio de impacto ambiental realizado es vago y carente de datos, según opinión de Robert H. Robinson y Steve Laudeman, científicos que analizaron dicho Estudio.

20 ICEFI (2014a).

21 Ver Capítulo 8.

22 Harvey, D. (2004); Amin, S. (1993); Zibechi, R. (2004); Gutiérrez, R. (2008); Escárzaga (2014); Gudynas, E. (2012) y Delgado, G.C. (2010).

23 Harvey, D. (2004: 65).

24 Yagenova, S. y Véliz, R. (2011: 269).

25 Las manifestaciones espontáneas se entienden aquí como acciones colectivas reactivas ante determinados sucesos –hechos de violencia principalmente, u otros– y que no expresan un objetivo explícito de antemano, sino que se manifiestan espontáneamente ante lo que la población considera un agravio.

26 Zibechi, R. (2004: 23).

27 *Ibid.*

28 Entrevista con Máximo Ba Tiul.

29 Ver Capítulo 4.

30 PNUD-UNIR (2011: 71).

31 *Ibid.*:72.

32 «Los datos evidencian el desinterés de los medios de comunicación respecto a los epílogos de los conflictos, lo cual implica, por un lado, un sometimiento a las lógicas del mercado por parte de la prensa y, por otro, la debilidad de un periodismo ético que podría apoyar indirectamente en la construcción de institucionalidad, la resolución de los conflictos y en la formación de ciudadanos bien informados y responsables» (PNUD-UNIR, 2011: 173).

33 Citado en FUNDESA (2014).

34 Anaya, J. (2011: 1). Cursiva añadida.

35 PDH (2013: 17).

36 PNUD-UNIR (2011: 312).

37 OACNUDH (2013a: III).

38 OACNUDH (2013: 5).

39 Harvey, D. (2004); Figueroa, C. (2012); Zibechi, R. (2006).

40 PDH (2004).

41 ONU (2006: 9).

42 *Ibid.*

43 OACNUDH (2013a: 35).

44 Ver Capítulo 4.

45 Los niveles de bienestar se establecieron en base al Índice de Bienestar –IB–, el cual es una adaptación del IDH. Ambos indicadores miden las mismas dimensiones del Desarrollo Humano (salud, educación y nivel de vida). El IB ha sido construido a partir de las variables, principalmente de tipo categóricas, que brinda la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Humano 2015. La utilidad de este índice radica en que permite evaluar de manera sintética el nivel de bienestar alcanzado por las personas.

46 Estados Unidos de Norteamérica. En este sistema se definen las clases de capacidad del suelo con los números del I al VIII, en donde los suelos comprendidos del I al IV tienen capacidad de uso agrícola sin limitaciones (I-II) y con limitaciones (III-IV); los suelos comprendidos en las capacidades V y VI tienen capacidad de cultivos agrícolas no arables (pecuario y forestal) y los suelos comprendidos entre las capacidades VII y VIII tienen capacidad para cultivos no agrícolas (forestales) y de protección o conservación de hábitats naturales.

47 Franja Transversal del Norte.

48 Los datos disponibles sobre la estructura de tenencia de la tierra corresponden al Censo Nacional Agropecuario de 2003. Lamentablemente no existen datos actualizados sobre el tema, debido a la falta de un censo reciente. La necesidad de un Censo Nacional Agropecuario que dé cuenta de la situación actual de la tenencia de la tierra es urgente.

49 Winkler, K. (s.f.: 20).

50 Ozaeta, J. (2011).

51 Winkler, K. y Monzón, R. (2010).

52 Se realizaron negociaciones para la liberalización comercial multilateral en la OMC (desde 1995), regional en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (1991), y bilateral en el marco del Tratado de Libre Comercio entre algunos países centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA). Alonso-Fradejas, A. (2014: 108).

53 En 2006 y 2014.

54 Fuentes López, *et al.* (2005: 22).

55 Alonso-Fradejas, A. (2014: 125).

56 González-Izás, M. (2015a).

57 Otros autores han nombrado esta forma estatal como «forma finquera del Estado» (Tischler, S., 2001).

58 González-Izás, M. (2015a).

59 ENSMI 2008/09.

60 OACNUDH (2013).

61 ENSMI 2008/09.

62 OXFAM (2015: 26).

63 El reclutamiento y movilización de las cuadrillas de trabajadores hacia las plantaciones de café estaba a cargo, en su mayoría, de la figura del «habilitador» o intermediario, quien constantemente incurría en injusticias –anomalías, abuso, arbitrariedad, etc.– estableciéndose diversas modalidades para la coerción económica y extraeconómica para garantizar la fuerza de trabajo en las fincas (González-Izás, M., 2014, 2015).

64 *Ibid.*

65 La relación de colonato es una relación «mediante la cual una cierta cantidad de trabajadores y sus familias eran obligadas a trabajar en las fincas a cambio de un pedazo de tierra para el cultivo de granos básicos y alimentos

Capítulo 6

1 Tarrow, S. (1997: 19).

2 (*Ibid.*: 20).

3 PNUD-UNIR (2011: 172).

4 (*Ibid.*: 173).

5 Gutiérrez, R. (2008: 19).

6 Véliz, R. (2009: 10).

7 Yagenova, S. y Véliz, R. (2011: 256).

8 Para este capítulo se utilizó un análisis hemerográfico con base en la revisión del diario *Prensa Libre* de 1997 y 2013. Para detalles sobre la base de datos dirigirse al anexo metodológico.

9 Harvey, D. (2004: 118).

10 Ver Capítulo 7.

11 Entrevista Figueroa, C. (30 de enero de 2015).

12 Las movilizaciones sociales y los recursos legales impuestos ante la Corte de Constitucionalidad, lograron que los magistrados de la misma suspendieran provisionalmente los artículos 46 y 55 de la Ley de Protección de Obtenciones Vegetales, únicos en vigencia, ya que el resto de la ley no había entrado en vigencia aún.

Capítulo 7

1 Al extremo, como se verá, de que las políticas de tierra arrasada tienen su fundamento en conflictos agrarios.

2 Productores que se dedican exclusivamente a la producción comercial con destino al mercado internacional, principalmente a la exportación de productos tradicionales como el café, azúcar, banano, entre otros, y que tienen acceso a crédito, riego y tecnología agropecuaria.

3 El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) utiliza como referencia la Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso del Departamento de Agricultura de los

destinados al consumo familiar, en ocasiones complementado con un salario y/o raciones en especie. El colonato como relación social en el agro guatemalteco tiene sus antecedentes en la historia colonial y no puede entenderse sin analizar el papel que jugó el trabajo forzado articulado al acceso a la tierra en la generación de la riqueza para las élites dominantes y la estructuración del régimen político, tanto durante la colonia como en los regímenes conservadores y liberales de la época independiente del siglo XIX». Hurtado, L. (2008: 190).

23 SAA (2013: 24).

24 Entre los logros del Código de Trabajo pueden mencionarse: el reconocimiento del derecho a sindicalizarse, la protección contra despidos injustos, el derecho a huelga como mecanismo de negociación entre el patrono y el trabajador, una semana laboral de cuarenta y ocho horas, regulación del empleo de las mujeres y adolescentes, así como niveles básicos de salud y seguridad en el trabajo, entre otros (González-Izás, M., 2015a).

25 Grupo Promotor de Tierras Comunes (2009: 42-43).

26 Handy, J. (1984, 1992).

27 González-Izás, M. (2015a).

28 Berger, S. (1992: 90).

29 Principalmente, sobre la vida de las comunidades indígenas; violencia motivada no solamente por el racismo estructural imperante en el país, sino también por la intención de destruir los fuertes lazos comunitarios de los pueblos indígenas (Cf. Tzul, 2015).

30 Figueroa, C. (2011).

31 González-Izás, M. (2015a).

32 La FTN es un cinturón imaginario de 70 km de ancho que se extiende desde Huehuetenango hasta el Caribe, con un total de 8,500 km de extensión. Abarca parte de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal.

33 Hurtado, M. (2010).

34 González-Izás, M. (2015a).

35 *Ibid.*

36 Este 39% de las masacres fueron perpetradas en: Nentón (4), Jacaltenango (3), San Antonio Huista (2), San Mateo Ixtatán (3), Barillas (11), Playa Grande-Ixcán (51), Chajul (37), Uspantán (13), Cobán (13), Chisec (9), San Pedro Carchá (6), Cahabón (4), Senahú (2), Chahal (1) y El Estor (1).

37 SEGEPLAN (2011: 7).

38 Es muy ilustrativo el caso de esclavitud sexual a la que fueron sometidas muchas mujeres de Sepur Zarco, Izabal, tras la desaparición forzada y asesinato de sus esposos por parte del ejército de Guatemala, debido en buena medida a su lucha por la legalización de sus tierras frente al INTA. Ver Paredes, C. (2006); y sobre el Caso Sepur Zarco: <http://www.soy502.com/articulo/conflictividad-agraria-punto-partida-caso-sepur-zarco>.

39 Milián, B. *et al.* (2002: 40).

40 La llamada «Revolución Verde» inició a partir de la década de 1950 y consistió en el aumento de la producción agrícola, en términos de rendimiento por superficie cultivada, por medio de la difusión de variedades «mejoradas» de semillas para cultivo de alto rendimiento, nuevas prácticas de cultivo con la utilización de fertilizantes, pesticidas y maquinaria pesada. Dicha «revolución» trajo consigo enorme consumo de energía, así como daños ambientales.

41 Alonso-Fradejas, A. (2014: 99).

42 Hale, Ch. (2007).

43 Ybarra (2010).

44 Alonso-Fradejas, A. (2014: 103).

45 MINUGUA (1999).

46 Grandia, L. (2009: 269).

47 Según registros de Liza Grandia, el 15% del total de los beneficiarios de las tierras del Petén, son q'eqchi'es.

48 Milián, B. *et al.* (2002).

49 Alonso-Fradejas, A. (2014).

50 Para el año 2015, la cantidad de áreas protegidas ascendía a 328, y ocupan 30.65% del territorio nacional.

51 Hurtado, L. (2008: 381-390).

52 García, T.I.R. (2011: 45); Hurtado, L. (2008).

53 Milián, B. *et al.* (2002); Durocher, B. *et al.* (2003); Tiu y García (2002); García, T.I.R. (2011); López (2012); Tally, E. (2014) y Grandia, L. (2009).

54 Grupo Promotor de Tierras Comunes (2009).

55 García, T.I.R. (2011: 101).

56 Literal F. Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, numerales 1 al 10.

57 Numeral 8. Capítulo II del ARPDEA.

58 Numeral 9. Capítulo II del ARPDEA.

59 Capítulo III, numerales 1-11 del ARPDEA.

60 Estas dos últimas, instituciones que cumplían la labor de brindar asistencia técnica y ejecutar la extensión agropecuaria.

61 www.fonterras.gov.gt

62 *Ibid.*

63 Preparado para el Grupo Consultivo sobre Guatemala. Guatemala, 18 de enero de 2002. páginas 13-14, 20-21.

64 Para profundizar sobre la institucionalidad que atiende la «conflictividad agraria», ver Capítulo 4.

65 Garoz, B. *et al.* (2005: 39-40).

66 Se evidencia un estancamiento en la labor de FONTIERRAS, si tomamos en cuenta que se había transferido hasta 2009 91,811 hectáreas a 242 comunidades rurales beneficiando a 19,236 familias, lo que representaba únicamente el 18% de las 1,137 solicitudes recibidas hasta 2005 (Granovsky, 2013: 6). De 2005 a 2013 aumentaron en 603 las solicitudes de tierra, y se transfirieron (de 2009 a 2013) únicamente 23 fincas.

67 SAA (2014: 13).

68 *Ibid.*

69 Alonso-Fradejas, A. (2014: 110).

70 Esta afirmación puede contrastarse con lo afirmado por un funcionario de FONTIERRAS, quien sostiene que antes de la aprobación de la transacción de compra-venta de una finca, los técnicos de FONTIERRAS la evalúan para corroborar que cuenta con la calidad necesaria para ser puesta a disposición de los campesinos organizados.

71 Granovsky (2013: 6-7).

72 *Ibid.*

73 SAA (2014: 13).

74 En *El Catastro como herramienta para la titulación de tierras en Guatemala (Caso Petén)*. Registro de Información Catastral, República de Guatemala. Disponible en: http://www.catastrolatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/RIC_Guatemala.pdf

75 Hurtado, L. (2008: 379).

76 Por lo menos no hay información pública al respecto.

77 Unidad Técnico Jurídica, más detalle de sus funciones puede encontrarse en el Capítulo 4.

78 Ver Capítulo 6, acerca del nuevo ciclo de lucha inaugurado en 2003.

79 Alonso-Fradejas, A. (2014: 112).

80 López (2015).

81 (*Ibid.*: 126)

82 Alonso-Fradejas, A. *et al.* (2008, 2011).

83 La nueva ruralidad se caracteriza, según Clemens, H. y Ruben, R. (2001: 68), por «el uso multifuncional del espacio rural para fines de producción, transformación y recreación; la gestión del espacio rural para el manejo de los recursos naturales en función de conservar los bosques y fuentes de agua, la integración de la población rural en redes globales de institucionalidad rural hacia entidades locales. (...) A nivel de producción, se puede notar una creciente diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas (pluriactividad), buscando una cierta estabilización de los ingresos y una mayor capacidad para el manejo de riesgos. (...) En el plano político, el desarrollo de la nueva ruralidad ha sido fomentado por los procesos de liberalización de los mercados (ofreciendo mayores espacios de intercambio para el sector privado) y la descentralización de la autoridad pública». Por otro lado, «el acceso desigual a la tierra ha sido considerado por mucho tiempo como el determinante principal de la pobreza rural. De todos modos en la actualidad su importancia tiende a ser relativizada, y se presta más atención a la disponibilidad de otros activos».

84 Alonso-Fradejas, A. (2014: 114).

85 Ziegler, J. (2006).

86 (*Ibid.*: 9).

87 INCER (2009).

88 OACNUDH (2013).

89 GRAIN (2014).

90 (*Ibid.*: 13-14).

91 Winkler, K. (2013a: 158).

92 GRAIN (2014: 9).

93 Alonso-Fradejas, A. *et al.* (2008); Svampa (2013); Gudynas (2009).

94 Alonso-Fradejas, A. (2008: 20).

95 Svampa (2013).

96 Alonso-Fradejas, A. *et al.* (2008: 24).

97 *Ibid.*

98 La concentración de la propiedad agraria es entendida por Hurtado, L. (2008: 335) como: «la acumulación de tierra en propiedad de un mismo propietario – sea éste una persona física o una persona jurídica –, a través de procedimientos legales de compra-venta de propiedades privadas ya existentes –generalmente «creadas» o «constituidas» en periodos históricos anteriores– o bien a partir de la compra de tierras recién incorporadas al régimen de propiedad privada a través del proceso de regularización en marcha de zonas de frontera agrícola».

99 Hurtado, L. (2008: 335).

100 (*Ibid.*: 345).

101 Actionaid (2011).

102 Hurtado, L. (2008); Grandia, L. (2009); Actionaid (2011); Alonso-Fradejas, A. *et al.* (2008); Alonso-Fradejas, A. *et al.* (2011).

103 Hurtado, L. (2008).

104 http://www.prensalibre.com/departamental/quejan-desviorios_0_1106289394.html, <http://lahora.gt/ministerio-de-ambiente-sin-control-por-el-desvio-de-rios-y-conflictividad/>

105 <https://cmiguate.org/la-pasion-desastre-ecologico-y-social/>; <http://www.soy502.com/articulo/insecticidita-no-provoco-ecocidio-rion-fueron-desechos-palma>; <http://www.prensalibre.com/autoridades-de-guatemala-presentan-avances-de-la-situacion-de-rio-contaminado>

106 CEPALSTAT (2015); CAMAGRO y Agrequisa (2015); MAGA (2015).

107 Hurtado, L. (2008).

108 Winkler, K. (2013b: 63).

109 Winkler, K. (2013a); Cengicaña (2008).

110 Salvatierra, C. (2009).

111 CAMAGRO y Agrequisa (2015).

112 Cálculos realizados a partir de datos registrados en el CENAGRO 2003, Tomo III, y Gremial de Palmicultores de Guatemala: <http://www.grepalma.org> el 21 de octubre de 2015.

113 IARNA-URL (2012: 360).

114 Garoz, B. (2008).

115 Para más detalles, consultar Garoz, B. (2008); CODECA (2013); Oglesby, E. (2007); Olguín, G. (2006).

116 *Ibid.*

117 Garoz, B. (2008); CODECA (2013);

118	Woltke (2010).	com.gt/content/produccion-de-vinaza-y-uso-como-fertilizante- http://www.plazapublica.com.gt/ content/un-ron-emborracha-y- contamina-al-rio-popohua.	documentada por Grandia, L. (2009: 277), ilustra esta situación: «En San Luis [Don José Cox] encontró una finca ganadera donde al propietario le gustaba que vivieran familias q'eqchi's durante un tiempo para que le limpiaran la selva y la cultivaran; a cambio de permitirles usar la tierra, el finquero esperaba que las familias q'eqchi's sembraran pastos luego de dos cosechas de maíz. Para las familias, era la primera vez que tenían suficiente tierra para plantar su maíz (...) Sin embargo, llegó el día en el que toda la finca se había convertido en tierra de pastos (...) y el propietario simplemente los echó».	Capítulo 8	1	IARNA-URL (2012).
119	Arce, A. y Rodríguez, M. (2012).	147	Castillo, H. (2006).	2	MEM (2006: 7).	
120	Práctica tan común, que el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) establece, en el inciso 39 a y b, que el Estado se compromete a «prestar atención urgente a prácticas abusivas de las cuales son víctimas los trabajadores rurales migrantes, mozos colonos y jornaleros en el contexto de la contratación por intermediario, medianía, pago en especie y uso de pesas y medidas».	148	Ver <i>Informe sobre la muerte masiva de peces en la Laguna el Mezá</i> (27 de junio de 2013). Disponible en: http://www.plazapublica.com. gt/sites/default/files/informe_ sesan_1.pdf	3	<i>Ibid.</i>	
121	Según Informe del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler (2006: 8), «unos 500,000 niños faenan en las plantaciones de café y azúcar».	149	OACNUDH (2015: 2).	4	Castagnino, V. (2006).	
122	Arce, A. y Rodríguez, M. (2012).	150	Entre las especies afectadas están chombimba, camarón, pejelagarto, róbalo, cangrejo, lagartos, sirikas, tortugas, currucos, sardinas, posoleras, colorada, curbina, palometa, lizeta, jolote, pez diablo y anguilas (CMI, 2015a).	5	Castagnino, V. (2006); Solano, L. (2005).	
123	Garoz, B. (2008).	151	CMI (2015a).	6	Ver Capítulo 2 sobre modelo económico para caracterizar el periodo.	
124	<i>Ibid.</i>	152	USAC (2015).	7	Solano, L. (2005: 42).	
125	Olguín, G. (2006).	153	OACNUDH (2015).	8	Caso ilustrativo No. 16. (CEH, 1999).	
126	Consultar <i>Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico</i> (CEH), Tomo VI. Caso Ilustrativo No. 109.	154	Las denuncias fueron hechas también a la Inspectoría General de Trabajo –del Ministerio de Trabajo y Previsión Social– y a la Procuraduría de los Derechos Humanos, a quienes habían solicitado una visita para constatar las condiciones de trabajo –en cuanto a la exposición a sustancias tóxicas sin ningún tipo de protección, condiciones laborales y salariales–, así como la veda del derecho de paso hacia carreteras estatales de muchas comunidades por parte de las empresas de palma aceitera.	9	<i>Ibid.</i>	
127	Arce, A. y Rodríguez, M. (2012).	171	FAO (2006).	10	Para ver que estas relaciones explican los conflictos véase el Capítulo 5, donde se hace referencia a ello.	
128	<i>Constitución Política de la República</i> , Arts. 34 y 102; Código de Trabajo, Arts. 206 al 234.	172	MAGA (s.f.: 5).	11	Las consultas comunitarias varían según la convocatoria que se realice y la legislación en la que se ampare. Para ampliación, ver Capítulo 5.	
129	Convenio No. 11, No. 110, No. 141, No. 87, No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.	173	MAGA (2015: 46).	12	Entre las distintas modalidades, se habla de tipo de votación (a mano alzada, con papeleta y otras formas), y por tipo de convocatoria (entre empadronados o general con distintos rangos de edad y pertenencia comunitaria).	
130	CODECA (2013: 41).	174	(<i>Ibid.</i> : 4).	13	Artículo 125 de la Constitución Política de la República (1985).	
131	«La Oficina fue testigo de numerosas protestas por los trabajadores reclamando sus derechos laborales. En 2012, un paro por parte de 13,000 trabajadores de las empresas palmeras llevó a la negociación del Pacto de Gobernabilidad y Desarrollo aprobado en julio de 2014 (...)». OACNUDH (2015: 5).	175	SAA (2013: 17).	14	En su orden: artículos 64, 67 y 66.	
132	Véliz, R. (2015).	176	IDEAR-CONGCOOP (2014, 2013, 2010); AVANCSO (2001).	15	Existe en el Congreso de la República una iniciativa de ley para regular las consultas comunitarias y que podría de manera democrática y efectiva dar cumplimiento a la legislación nacional e internacional sobre el derecho de los pueblos a la toma de decisiones sobre su territorio, lo que podría ser una salida a la problemática.	
133	OACNUDH (2015: 5).	177	Ver Martínez, L. (2014) y Carrillo (2015).	16	Martínez-Alier, J. (2008).	
134	Olmstead, G. (2015).	178	Ver González-Izás, M. (2014).	17	<i>Ibid.</i>	
135	GREPALMA (2015).	179	Ver Grandin (2007); Handy, J. (1984, 1992); McCreery, D. (1994); González-Izás, M. (2014).	18	Para mayor detalle, visitar el mapa en el siguiente enlace: http:// criminalizacion.conflictosmineros. net/	
136	Actionaid (2011).	180	Ver Fernández (2002); Castellanos- Cambranes, J. (1992); Bastos, S. y Camus, M. (2003).	19	Amnistía Internacional (2014).	
137	(<i>Ibid.</i> : 29).	181	Ver Capítulo 6 sobre la acción colectiva contenciosa.	20	(Martínez-Alier, J. (2004); Walter, M. (2009).	
138	<i>Actionaid</i> (2011); CODECA (2013).	182	Granovski-Larsen, S. (2013: 22).	21	Véase Capítulo 5.	
139	<i>Prensa Libre</i> (18/09/2015).	183	Sagastume, C. (2015).	22	La cara visible es siempre la empresa subsidiaria nacional, no necesariamente la inversora internacional; sin embargo, a medida que el conflicto va haciéndose más visible, también lo es la contraparte internacional. En esos momentos pueden llegar a intervenir más actores, si los conflictos impactan fuera del país (el caso de GoldCorp con el involucramiento de la CIDH es un ejemplo, otro es del de Hubbard Minerals en Izabal con la minera de níquel acusada en cortes de justicia canadienes.	
140	IARNA/FCAA/URL (2006).	184	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala, mayo de 2009.			
141	Winkler, K. (2013).	185	Bastos, S. y Sieder (2014: 142).			
142	<i>Ibid.</i>	186	<i>Revista Territorios</i> , 9: 113.			
143	<i>Prensa Libre</i> (02/03/2016).	187	Roldán, U. (2015).			
144	<i>elPeriódico</i> (19/02/2016).	188	<i>Ibid.</i>			
145	<i>Informe Ejecutivo de visita de campos para evaluar la situación existente en las comunidades y parcelamientos de Retalhuleu, San Andrés Villa Seca, Santa Cruz Muluá y Champerico</i> . Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Septiembre de 2013. / <i>Informe sobre la muerte masiva de peces en la laguna Mezá y sobre la situación ambiental de 19 comunidades en los municipios de Champerico, San Andrés Villaseca y Santa Cruz Muluá del departamento de Retalhuleu</i> . SESAN, Junio de 2013. Disponibles en: http://www. plazapublica.com.gt/sites/default/ files/informe_sesan_1.pdf	189	http://www.nodo50.org/pchiapas/ guate/noticias/june.htm			
146	Consultar: http://www.plazapublica.com.gt/ content/produccion-de-vinaza-y-uso-como-fertilizante- http://www.plazapublica.com.gt/ content/un-ron-emborracha-y- contamina-al-rio-popohua.	156	OACNUDH (2015: 4).			
		157	CMI (2015a).			
		158	El Grupo Hame cuenta, entre otras empresas, con Olmeca S.A. y la empresa Reforestadora de Palmas del Petén, S.A. (REPSA, S.A.), y controla un fuerte porcentaje de la producción de palma y aceite de palma en el mercado nacional (<i>El Observador</i> , 2008).			
		159	OACNUDH (2015: 3).			
		160	La función y el quehacer de la Secretaría de Asuntos Agrarios se aborda con más profundidad en el Capítulo 4, sobre institucionalidad estatal que atiende la conflictividad en el país.			
		161	Grandia, L. (2009).			
		162	(<i>Ibid.</i> : 267).			
		163	<i>Prensa Libre</i> (02/03/2002).			
		164	Grandia, L. (2009: 268).			
		165	<i>Ibid.</i>			
		166	Orozco, A. (2010); Esquivel, M. (2014).			
		167	Grandia, L. (2009: 276).			
		168	La historia de José Cox,			
		169	documentada por Grandia, L. (2009: 277), ilustra esta situación: «En San Luis [Don José Cox] encontró una finca ganadera donde al propietario le gustaba que vivieran familias q'eqchi's durante un tiempo para que le limpiaran la selva y la cultivaran; a cambio de permitirles usar la tierra, el finquero esperaba que las familias q'eqchi's sembraran pastos luego de dos cosechas de maíz. Para las familias, era la primera vez que tenían suficiente tierra para plantar su maíz (...) Sin embargo, llegó el día en el que toda la finca se había convertido en tierra de pastos (...) y el propietario simplemente los echó».			
		170	Según la FAO, «en los últimos 25 años se ha deforestado una superficie boscosa equivalente al territorio de la India. Particularmente en América Central y América del Sur, la expansión de los pastizales para la producción ganadera ha sido una de las causas de esta enorme destrucción» (FAO, 2006: 1).			
		171	FAO (2006).			
		172	MAGA (s.f.: 5).			
		173	MAGA (2015: 46).			
		174	(<i>Ibid.</i> : 4).			
		175	SAA (2013: 17).			
		176	IDEAR-CONGCOOP (2014, 2013, 2010); AVANCSO (2001).			
		177	Ver Martínez, L. (2014) y Carrillo (2015).			
		178	Ver González-Izás, M. (2014).			
		179	Ver Grandin (2007); Handy, J. (1984, 1992); McCreery, D. (1994); González-Izás, M. (2014).			
		180	Ver Fernández (2002); Castellanos- Cambranes, J. (1992); Bastos, S. y Camus, M. (2003).			
		181	Ver Capítulo 6 sobre la acción colectiva contenciosa.			
		182	Granovski-Larsen, S. (2013: 22).			
		183	Sagastume, C. (2015).			
		184	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala, mayo de 2009.			
		185	Bastos, S. y Sieder (2014: 142).			
		186	<i>Revista Territorios</i> , 9: 113.			
		187	Roldán, U. (2015).			
		188	<i>Ibid.</i>			
		189	http://www.nodo50.org/pchiapas/ guate/noticias/june.htm			
		190	Se calcula que la movilización alcanzó las 40,000 personas en todo el país.			
		191	<i>Declaración de la Marcha por la Resistencia, la Dignidad, en Defensa de la Tierra y el Territorio</i> . Disponible en: https:// marchaindigenacampešina ypopular.wordpress.com/page/2/ recuperado el 16 de diciembre de 2015.			
		192	Cabanas, A. (2015).			
		193	Ver capítulo anterior sobre la problemática agraria.			
		194	Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, expediente 628- 2013, del 24 de junio de 2014.			
		195	Coordinadora de Organizaciones Maya Kaqchikel para el Desarrollo Equitativo y Sostenible.			
		21	Amnistía Internacional (2014).			
		20	(Martínez-Alier, J. (2004); Walter, M. (2009).			
		21	Véase Capítulo 5.			
		22	La cara visible es siempre la empresa subsidiaria nacional, no necesariamente la inversora internacional; sin embargo, a medida que el conflicto va haciéndose más visible, también lo es la contraparte internacional. En esos momentos pueden llegar a intervenir más actores, si los conflictos impactan fuera del país (el caso de GoldCorp con el involucramiento de la CIDH es un ejemplo, otro es del de Hubbard Minerals en Izabal con la minera de níquel acusada en cortes de justicia canadienes.			
		23	Conversatorio Mina San Rafael.			
		24	Entrevista Mario Orellana (2015).			
		25	<i>Ibid.</i>			
		26	Se puede regresar al Capítulo 4 de este informe para más información.			
		27	OCMAL (2015).			
		28	Esta determinación de nueve			

- conflictos se hizo por medio de una investigación cualitativa que incluyó entrevistas a activistas y expertos, conducida y citada en Aguilar, B. et al. (2015), consultoría para este informe. Quedaron fuera de este listado para el informe dos proyectos mineros que no han registrado movilizaciones sociales de magnitud rastreada. Dichos conflictos (El Sastre I y las licencias solicitadas por Tikal Minerals en las costas del Pacífico), se han dado en el ámbito administrativo debido a que las empresas no han cumplido con requisitos exigidos por el Ministerio de Energía y Minas o por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. En el caso de Tikal Minerals, el conflicto radica en que no le fueron otorgadas las licencias de explotación porque la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales (DIGARN) emitió resolución indicando que los proyectos era ambientalmente inviables; sin embargo, el potencial desastre ecológico que podría representar y la latencia de conflicto en las localidades, lo hace digno de mención.
- 29 Se identifica el año 2012 ya que en ese año se encuentra el primer contenedor de jade, pero la extracción ilegal probablemente haya nacido junto con el descubrimiento de los yacimientos a finales de la década de los 90.
- 30 El Estado de Sitio fue declarado el 1 de mayo de 2013, según Decreto gubernativo 06-2013, en San Rafael las Flores y Casillas, del departamento de Santa Rosa; Jalapa y Mataquescuintla del departamento de Jalapa, por eventos violentos asociados con el conflicto por la minera El Escobal. Estado de prevención fue declarado el 22 de junio de 2008 según Decreto Gubernativo Número 3-2008; y posteriormente el 22 de septiembre de 2014 (sin decreto registrado en el Congreso de la República) en San Juan Sacatepéquez por eventos también violentos alrededor del conflicto en San Juan Sacatepéquez, Guatemala.
- 31 SAVIA (2011).
- 32 Entendemos por exploración minera el «conjunto de trabajos administrativos, de gabinete y de campo, tanto superficiales como subterráneos, que sean necesarios para localizar, estudiar y evaluar un yacimiento». Y por explotación minera la «extracción de rocas, minerales o ambos, para disponer de ellos con fines industriales, comerciales o utilitarios». (Artículo 6 de la Ley de Minería).
- 33 <http://desdelaterramedia.blogspot.com/2013/12/violencia-contra-mujeres-qeqchies.html>
- 34 Wiig, H. (2008).
- 35 GoldCorp (2015).
- 36 Minera San Rafael (2014).
- 37 GoldCorp (2016).
- 38 Minera San Rafael (2014).
- 39 Este es un tipo de regalía que depende directamente de la producción del mineral que genera la mina (en este caso, oro y plata).
- 40 IARNA-URL (2012).
- 41 Se hace referencia en relaciones comunitarias a: Q5.5 millones por proyectos de vivienda, Q0.7 millones en casos de emergencia o desastres naturales; Q7.4 millones en programas de seguridad alimentaria, Q0.3 millones para programas de seguridad y justicia; Q5.2 millones en compra de inmuebles para infraestructura comunitaria, Q0.2 millones para actividades culturales y Q1 millón para actividades religiosas; asimismo Q2 millones para compra de paneles solares y estufas mejoradas. Por otro lado, GoldCorp indica que ha invertido en relación a la seguridad ambiental de la siguiente manera: US\$ 3.2 millones para gestión ambiental anualmente, US\$ 8.2 millones en acciones ambientales de cierre, US\$ 12 millones en sistemas de tratamiento de aguas residuales y US\$ 800 mil anuales en monitoreo ambiental. La suma implica únicamente un año en el caso de los montos anuales por no existir referencia al número de años en que se ha invertido el dinero.
- 42 GoldCorp (2015).
- 43 Minera San Rafael (2014).
- 44 Lardé, J. et al. (2008).
- 45 Araya, M. et al. (2010).
- 46 Acosta, A. (2009).
- 47 Zarsky, L. y Stanley, L. (2011).
- 48 Para detalles sobre los costos económicos y amenazas ambientales que representa el cierre de las empresas mineras metálicas en el país, consultar ICEFI (2016).
- 49 Yagenova, S. (2012).
- 50 IARNA-URL (2012).
- 51 *Ibid.*
- 52 ICEFI (2016: 25).
- 53 Son países *megadiversos* los países con mayor biodiversidad de la tierra, entre ellos se encuentra Guatemala junto a ocho más en América, cuatro en África y seis en Asia. En diciembre de 2010, Guatemala fue aceptado como el país número 19 del Grupo de Países Megadiversos, por medio de la Convención de Diversidad Biológica (IARNA, 2012).
- Barrios y posteriormente de la CAPCO.
- 3 Entre estas destacan: las hidroeléctricas del municipio de Gualán y Santa Rosalía en Zacapa, las de Tactic y Tamahú en Alta Verapaz; la de Zunil en Quetzaltenango; Santa Catarina Mita en Jutiapa; Comajá en El Progreso y las de Senahú y Panzós en Alta Verapaz. Además se concluyeron los proyectos para la construcción de las hidroeléctricas de Cahabón, Alta Verapaz; Castalia y Acatán en Huehuetenango; Río Hondo II en Zacapa; Río Selegua en Chiantla, Huehuetenango; Malacatán, en San Marcos, y Concepción Las Minas en Chiquimula. Ver artículo de Batres, R. (2014).
- 4 El «apego a su región» al que se refería el INDE, analiza Figueroa Sarti (13.03.2012) se debe a que el área del río Chixoy estuvo habitada desde el periodo maya Clásico (330 a 900 años DC) por poblaciones indígenas y, además, existían en el lugar varios centros religiosos ceremoniales. El INDE constató la existencia de 50 sitios arqueológicos distribuidos a lo largo del valle que, por estar situados sobre las terrazas bajas y sobre las primeras pendientes que bordean el río, en su mayoría resultaron inundados.
- 5 Figueroa Sarti, R. (13.03.2012).
- 6 De acuerdo al *Resumen Oficial de la sentencia sobre Caso Masacres De Río Negro Vs. El Estado de Guatemala*, emitido por la Corte Interamericana el 4 de septiembre de 2012: «La comunidad de Río Negro fue víctima de 5 masacres entre 1980 y 1982 perpetradas por el ejército de Guatemala y las Patrullas de Auto Defensa Civil –PAC». En el mismo resumen de sentencia, se agrega que las personas que lograron escapar de las distintas masacres perpetradas en contra de la comunidad de Río Negro se refugiaron en las montañas, algunos por años, despojados de todas sus pertenencias, durmiendo a la intemperie y moviéndose continuamente a fin de huir de los soldados y patrulleros que los perseguían aún después de las masacres.
- 7 Shetemul, H. (2014).
- 8 El EDLC considera que el trabajo de ese equipo de abogados constituye uno de los más grandes esfuerzos en la historia estadounidense a favor de clientes de un país «subdesarrollado» como Guatemala (Shetemul, 2014).
- 9 Ver Capítulo 5 a este respecto.
- 10 *Prensa Libre* (06.11.2014).
- 11 *Prensa Libre* (09.11.2014).
- 12 Para más información al respecto, ver la presentación de la Asociación de Generadores de Energía Eléctrica AGEEN: «El éxito del mercado generador Guatemalteco» y el artículo de Solano, L. (2014): *Un repaso a los planes energéticos en Guatemala: ¿Quiénes son los dueños de las hidroeléctricas?* Solano, L. (2014).
- 13 Tratado marco de MER, Artículo 9.
- 14 Ver Decreto No. 93-96, del Congreso de la República de Guatemala.
- 15 Solís, F. (2014).
- 16 Este decreto se fundamenta en el Artículo 119 de la Constitución, en el que se establece que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales, adoptando las medidas que sean necesarias para su aprovechamiento en forma eficiente, en virtud de que el desarrollo de los recursos energéticos renovables es de interés público, así como otorgar incentivos, de conformidad con la ley, a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización.
- 18 En este decreto se definen los recursos energéticos renovables, como aquellos recursos que tienen como característica común que no se terminan o que se renuevan por naturaleza. Incluyen: la energía solar, la energía eólica, la hidroenergía, la energía geotérmica, la biomasa, la energía de las mareas y otras formas de energía renovable que sean calificadas por el Ministerio de Energía y Minas (Decreto 52-2003).
- 19 SAVIA (2011) y Guereña, A. y Zepeda, R. (2012).
- 20 *Diario La Hora*, «Guatemala depende en 50% de las hidroeléctricas». Entrevista a Carmen Urizar, presidenta de la Comisión Nacional de la Energía Eléctrica, CNEE. 4 de octubre de 2012.
- 21 Comisión Nacional de Energía Eléctrica (2011).
- 22 Según un estudio realizado por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), la inversión necesaria para alcanzar las metas proyectadas es de 400 millones de dólares anuales, una gran parte de los cuales se invertiría en instalar centrales hidroeléctricas.
- 23 Lovell, G. (1990: 7).
- 24 Para ampliar sobre la problemática de la tierra véase el Capítulo 7.
- 25 Pérez, A. (2014b).
- 26 Estado de Sitio declarado el 4 de mayo de 2012 por medio del Decreto Gubernativo número 1-2012, y cuya razón fue salvaguardar la gobernabilidad y seguridad del Estado pues los hechos acaecidos atentaban contra la seguridad, la vida, la justicia, la paz, la propiedad privada y el desarrollo integral de las personas (Art. 2). Se suspendieron las garantías establecidas en los artículos 5, 6, 9, 26, 33 y el

Capítulo 9

- 1 A partir de este punto el capítulo se basa en una síntesis de la consultoría *Estudio sobre privatización de la energía eléctrica y conflictividad social*, elaborada en el marco de este informe por Matilde González-Izás (2015b).
- 2 Propiedad del emblemático presidente cafetalero Justo Rufino

- segundo párrafo del artículo 38 de la Constitución Política de la República.
- 27 Capítulo 1.
- 28 Pérez, A. (2014a).
- 29 *Ibid.*
- 30 Entrevista Carmen Urizar (28.01.2015).
- 31 Tomado del *Perfil Energético de Guatemala* (De la Torre, Ponciano Aguilar, Barrios; INCYTDE, 2015: 52).
- 32 Operan también empresas municipales de energía eléctrica que son ajenas a ENERGUATE en Quetzaltenango, Quetzaltenango; Rethaluleu, Rethaluleu; San Marcos y San Pedro Sacatepéquez, San Marcos; Santa Eulalia y Huehuetenango, Huehuetenango; Joyabaj, Quiché; Zacapa y Gualán, Zacapa; Guastatoya, El Progreso; Jalapa y San Pedro Pinula, Jalapa.
- 33 <http://energuate.com/organización-por-regiones-0>
- 34 Entrevista Manuel Basterrechea, Fundación Solar.
- 34 La instalación de las micro-hidroeléctricas fue parte del «Proyecto Usos Productivos de la Energía Renovable en Guatemala (PURE)», ejecutado por Fundación Solar, con el apoyo financiero de la Embajada de Japón y PNUD/GEF (Fundación Solar, 2013). Estas tres hidroeléctricas se ubican en Seasir, Cahabón; Las Conchas, Chahal y Jolom I'jix, Panzós.
- 35 Por medio de su Unidad de Responsabilidad Social Académica y del proyecto «Apoyo a la sostenibilidad de microcentrales hidroeléctricas comunitarias en Alta Verapaz», la Facultad de Ingeniería ha dado acompañamiento y apoyo de sus estudiantes a las tres comunidades que cuentan con micro-hidroeléctricas comunitarias en Alta Verapaz. Los periodos varían entre dos años a Seasir y Las Conchas, y cuatro años a Jolom I'jix.
- 36 Entrevistas Fundación Solar y Universidad Rafael Landívar.
- 37 De acuerdo a estimaciones, un hogar promedio puede pagar entre Q5 y Q15 al mes (entre US\$0.6 y US\$2.0)
- 38 Ponciano, J. (2015).
- 39 *Prensa Libre* (12.02.2014).
- 40 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución aprobada: El derecho humano al agua y el saneamiento, 3 de agosto de 2010. A/RES/64/292.
- 41 Viaene, L. (2015: 78).
- 42 *Ibid.*
- 43 IARNA-URL (2016).
- 44 INE (2015: 44).
- 45 *Siglo21* (21/06/2015).
- 46 International Rivers (2014: 19).
- 47 Delgado, G.C. (2010: 24).
- 48 En Guatemala, las enfermedades diarreicas son de las principales causas de mortalidad y morbilidad de los niños menores de 5 años y ancianos (INE, 2014).
- 49 Viaene, L. (2015: 79).
- 50 DOMESTOS *et al.* (2014).
- 51 Viaene, L. (2015: 78).
- 52 IARNA-URL (2016).

Capítulo 10

- 1 Guatemala fue incluido en el grupo de países megadiversos en la COP10 –*Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*–, celebrada en Nagoya, Japón, en octubre de 2010.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Swisssaid, Abya-Yala.
- Actionaid (2011). *¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén?* Guatemala: Actionaid.
- Aguilar, B.; Navas, G. y Brun, C. (2015). *Estudio sobre la conflictividad generada por proyectos de extracción minera en Guatemala*. Consultoría para el Informe de Desarrollo Humano 2015/2016. Guatemala: PNUD.
- Alkire, S. (2005). Why the capability approach, *Journal of Human Development*, 6(1), 115-133.
- Alkire, S. y Foster, J. (2008). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Paper No. 7. Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- Alonso-Fradejas, A. (2014). Guatemala: capitalismo, poder y tierra. En G. Almeyra, L. Concheiro et al. (Coords.). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*, Volumen III, (pp. 93-146). México: UAM-Xochimilco / CLACSO / Ediciones Continente.
- Alonso-Fradejas, A.; Alonzo, F. y Dürr, J. (2008). *Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*. Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.
- Alonso-Fradejas, A.; Caal, J.L. y Chinchilla, T. (2011). *Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del s. XXI*. Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.
- Amin, S. (1993). Social movements at the periphery. En P. Wignaraja (Ed.). *New social movements in the South: empowering the people*, (pp. 76-100). Londres: Zed Books.
- Amnistía Internacional (2014). *La minería en Guatemala: derechos en peligro*. Reino Unido: Amnesty International.
- Araya, M. et al. (2010). Minería metálica en Centroamérica, impactos y resistencias. En Delgado, G.C. (Coord.). *Ecología política de la minería en América Latina*. México: UNAM.
- Archer, M. (2000). *Being Human: The problem of Agency*. Cambridge University Press.
- Arteaga, J., y Brachet-Márquez, V. (2011). *Dominación y contienda. Seis estudios de pugnas y transformaciones (1910-2010)*. México: Colegio de México.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). *Resolución aprobada: El derecho humano al agua y el saneamiento, 3 de agosto de 2010. A/RES/64/292*.
- ASIES (2014). *Diálogo: señal de nuestra existencia. Retal Qatzij*. Guatemala: ASIES.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge: Harvard University Press.
- AVANCSO (2001). *Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos*. Guatemala: AVANCSO.
- Bastiaensen, J.; Merlet, P. y Flores, S. (Eds.). (2015). *Rutas de desarrollo en territorios humanos, las dinámicas de la vía láctea en Nicaragua*. Managua: UCA.
- Bastos, S. y Camus, M. (2003a). *El movimiento maya en perspectiva: Texto para reflexión y debate*. Guatemala: FLACSO.
- (2003b). *CONIC, 11 años de lucha por el rescate de la Cultura Maya y la Madre Tierra*. Guatemala: Coordinadora Nacional Indígena y Campesina.
- Bastos, S. y Sieder, R. (2014). Pueblos indígenas en Guatemala: la rearticulación comunitaria y la disputa por las legalidades en la democracia neoliberal. En Valladares, L.R. (Coord.). *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad* (pp. 141-184). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa - Juan Pablos Editor.
- Batres, R. (2014). La generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica en Guatemala: una historia de nacionalizaciones y privatizaciones. *El Observador: Planes energéticos y competitividad*, año 9, No. 44 y 45.
- Berger, S. (1992). *Political and Agrarian Development in Guatemala*. Colorado: West View Special Studies on Latin-American and Caribbean.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas*. México: Editorial Planeta.
- Brachet-Márquez, V. (2012). *Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad*. *Estudios Sociológicos*, XXX: número extraordinario, 111-156.
- (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality in Mexico 1910-2010*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Brockett, Ch. (1992). Transformación agraria y conflicto político en Guatemala [1944-1986]. En Castellanos Cambranes, J. (Ed.), *500 años de lucha por la tierra, estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala, volumen II*. (pp. 1-38) Guatemala: FLACSO.
- Brockett, Ch. (1998). *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*. Colorado: Westview Press.
- (2005). *Political Movements and Violence in Central America*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballeros, A. (2013). *Agricultura familiar, soberanía alimentaria y buen vivir: alternativas y desafíos en Guatemala*. Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.
- Cabrera, M. y Escobar, P. (2015) *Análisis del modelo de desarrollo económico de Guatemala en las últimas décadas. Consultoría para el Informe de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala: PNUD. Calderón F. y Lechner, N. (1998). Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo.
- Calderón, F. (Coord.). (2012) *La protesta social en América Latina*. Cuaderno de Prospectiva Política 1. PNUD, Buenos Aires.
- Carrera, J. (2000). *El estudio del mercado de tierras en Guatemala*. Serie Desarrollo Productivo, No. 73. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Carrillo, A.L. (Ed.). (2015). *Motines y rebeliones indígenas en Guatemala. Perspectivas históricas*. Guatemala: ICSYH-BUAP, FLACSO Guatemala.
- Castagnino, V. (2006). *Minería de metales y derechos humanos en Guatemala. La mina Marlin en San Marcos*. Guatemala: Brigadas de Paz Internacionales.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castellanos-Cambranes, J. (Ed.). (1992). *500 años de lucha por la tierra, Volumen I y II*. Guatemala: FLACSO.
- (1985). *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1997*. Colección Realidad Nuestra, Vol. No. 12. Guatemala: Editorial Universitaria, USAC.
- Castillo, H. (2006). La contaminación del agua de los ríos por los ingenios azucareros y su impacto en el medio ambiente, durante el tiempo de zafra o producción de azúcar en el municipio de Escuintla, departamento de Escuintla. Tesis de grado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: USAC.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999). *Guatemala: Memoria del Silencio*. Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico.
- Centeno, C.E. (1973). *Cooperativas de El Petén, Situación Socio-económica*. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, USAC.
- CICIG (2015). *El financiamiento de la política en Guatemala*. Recuperado de http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica (2012). *Informe Estadístico de Mercado 2011*. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- (2013). *Informe Estadístico de Mercado 2012*. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- (2013). *Marco legal del subsector eléctrico de Guatemala, compendio de leyes y reglamentos*. Recuperado de: <http://www.cnee.gob.gt/pdf/marco-legal/LEY%20GENERAL%20DE%20ELECTRICIDAD%20Y%20REGLAMENTOS.pdf>.
- (2014). *Informe Estadístico de Mercado 2013*. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- Confluencia Nuevo B'aqtun (2014). *"El Buen Vivir" de los pueblos Mayas de Guatemala*. Guatemala: Nuevo B'aqtun.
- CONAP (2013). *Integración de estadísticas e indicadores ambientales oficiales del CONAP Fase IV*. 15 de octubre de 2015, Guatemala: CONAP. Recuperado de <http://www.conap.gob.gt/index.php/quienes/conap-central/direccion-tecnica/planificacion/estadisticas-e-indicadores-ambientales/category/74-estadisticas-conap.html>
- Congreso de la República (2000). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.
- (2013). *Código Procesal Penal de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib'Kej (2015). "Demandas y propuestas políticas de los pueblos indígenas de Iximulew". *Caminando hacia un proyecto político para la reconstrucción del Buen Vivir y la fundación de un Estado Plurinacional*. Guatemala.
- COPREDEH (2013). *Sistematización de experiencias en casos de conflictividad social atendidos por COPREDEH*. Guatemala, UNFPA. Recuperado de <http://copredeh.gob.gt/wp-content/uploads/Sistematizaci%C3%B3n-de-experiencias.pdf>
- Coronado, E. (2015). Huehuetenango, el ingobernable. *Contrapoder*, 20 de febrero de 2015, 92(2). Recuperado de <http://contrapoder.com.gt/2015/02/26/huehuetenango-el-ingobernable-2/>
- CRIE (1997) *Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central*. Recuperado de: http://www.crie.org.gt/wp/wp-content/uploads/2014/01/tratado_marco_del_mercado_elctrico_de_america_cen.pdf
- Credit Suisse Research Institute (2015). *Global Wealth Report 2015*. Zurich: Credit Suisse AG.
- Crocker, D. A. (2008). *Ethics of Global Development: Agency, Capability and Deliberative Democracy*. Cambridge

- University Press.
- De Herdt, T. y Bastiaensen, J. (2008). The circumstances of agency: a relational view of poverty. *International Development Planning Review*, 30(4), 339-357.
- De la Cadena, M. (2010). Indigenous cosmopolitics in the Andes: conceptual reflections beyond "politics". *Cultural Anthropology*, 25(2), 334-370.
- Delgado, G.C. (2010). América Latina y el Caribe como reservas estratégicas de minerales. En: Delgado, G.C. (Coord.). *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*, (pp. 17-58). México: UNAM.
- Delgado Ramos, G.C. y Ávila Calero, S. (Coords.). Mapa de conflictos ambientales. En Delgado Ramos, G. et al. *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y Justicia Ambiental* (pp. 304-588). Buenos Aires: CLACSO.
- Deneulin, S. (2009). *Advancing Human Development: values, groups, power and conflict*. Working paper 09/49. Bath, Reino Unido: University of Bath.
- (2014). *Wellbeing, Justice and Development Ethics*. The Routledge HDCA debates series. Oxfordshire: Routledge.
- Deneulin, S. y Shahani, L. (Eds.). (2009). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*. International Development Research Centre. Londres: Earthscan.
- Duque, I. (2013). Reseña: Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 22(2), Julio-Diciembre 2013.
- Dubois Migoya, A. (2008). El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 10(20), 35-63.
- Durocher, B. et al. (2003). *Evaluación externa del programa "Apoyo a la implementación y fortalecimiento institucional de la CONTIERRA" y su impacto en la conflictividad agraria en Guatemala*. Informe final de consultoría. Guatemala.
- Elias, S., Gellert, G. y Reyes, E. (1997). *Evaluación de la sostenibilidad en Guatemala*. Guatemala: FLACSO y WWF.
- Epe, M. y Kepfer, J.R. (2014). *El enemigo interno en Guatemala: Contrainsurgencia y su herencia en la configuración de nuevos conflictos*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Escárzaga, F. et al. (Coords.). (2014). *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y transformación social*. Volumen III. México: BUAP, UAM, CIESAS y CEAM.
- Figueroa, C. (2011). *El recurso del miedo. Estado y terror en Guatemala*. Segunda edición. Guatemala: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego", BUAP / F&G Editores.
- Fuentes López, et. al. (2005). *Maíz para Guatemala: Propuesta para la Reactivación de la Cadena Agroalimentaria del Maíz Blanco y Amarillo*. Serie "Pesa Investigación", No. 1, Guatemala: FAO Guatemala.
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA) (2014). *Indicadores de Gobernabilidad. Boletín Octubre 2014*. No. 61.
- Gallini, E. (2009). Una historia ambiental del café en Guatemala. *La Costa Cuca* entre 1830 y 1902. Guatemala: AVANCSO. Serie Autores Invitados No. 19.
- Garavito, M. (2015). *La salud mental en Guatemala, una búsqueda para enriquecer el desarrollo humano*. Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2015/2016. Guatemala: PNUD.
- García, T.I.R. (2011). *Territorio kaxlan - territorio Q'eqchi'. Conflictos en áreas protegidas de Livingston, Izabal*. Tesis de Licenciatura en Antropología. Guatemala: Escuela de Historia, USAC.
- Garoz, B. (2008). *Lo amargo del azúcar. Las condiciones laborales en la industria azucarera en Guatemala*. Guatemala: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH.
- Garoz, B.; Alonso-Fradejas, A. y Gauster, S. (2005). *Balace de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005*. Guatemala: Programa de Estudios para el Desarrollo Rural-CONGCOOP.
- Gasper, D. (2004). *The Ethics of Development: from economism to human development*. Edinburgh Studies in World Ethics. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Giddens, A. (1984). *Outline of the Theory of Structuration*. Reino Unido: Polity Press.
- Gleijeses, P. (2005). *La esperanza rota. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Guatemala: USAC.
- (2011). La formación transnacional del Estado. Modernización capitalista, inmigración europea y circuitos del café en Guatemala 1870-1930. En Agudo, A. y Saavedra, M. (Comps.). *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México, Universidad Iberoamericana.
- Gobierno de Guatemala (2014). *Un enfoque integral a la conflictividad social*. Fascículo didáctico No. 5. Guatemala: Sistema Nacional de Diálogo (SND).
- González, M. (2002). *Se cambió el tiempo: Conflicto y Poder en Territorio Quiché 1880-1996*. Tomo I. Guatemala: AVANCSO.
- González-Izás, M. (2014). *Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala 1810-1930*. México: El Colegio de México.
- (2015a). *Desarrollo, pueblos indígenas y contiendas por el territorio*. Consultoría para el INDH 2015/2016. Guatemala: PNUD.
- (2015b). *Estudio sobre privatización de la energía eléctrica y conflictividad social*. Consultoría para el INDH 2015/2016. Guatemala: PNUD.
- Grandia, L. (2004). *¿Fronteras de progreso o desarrollo de pobreza? Dinámicas fronterizas de la migración q'eqchi' a las tierras bajas de Petén, Izabal y Belice en el contexto de la globalización corporativa*. Guatemala: CUDEP.
- (2009). *Tz'aptz'ooqeb'. El despojo recurrente al pueblo q'eqchi'*. Traducción de Alejandro Arriaza. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.
- Grandin, G. (2007). *Panzós: La última masacre colonial. Latinoamérica en la Guerra Fría*. Guatemala: AVANCSO.
- Granovski-Larsen, S. (2013). Entre las balas y el banco: Conflictos agrarios y acceso a la tierra en la Guatemala Neoliberal. Traducción de Filiberto Celada. *Journal of Peasant Studies*, 40(2), 325-350.
- Grünberg, G. (2003). *Tierras y territorios indígenas en Guatemala*. Guatemala: FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.
- Grünberg, J.; Grandia, L. y Milián, B. (2012). *Tierra e Igualdad. Desafíos para la Administración de Tierras en Petén, Guatemala*. Guatemala: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (TFESSD) de los Gobiernos de Noruega y Finlandia, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (LCSAR) del Banco Mundial.
- Gudynas, E. (2011). *Buen Vivir. Today's tomorrow*. *Development* 54(4). Society for International Development.
- (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237, enero-febrero de 2012, pp. 128-146.
- Gudynas, E. y Acosta, A. (2011). El buen vivir o la disolución de la idea de progreso. En Rojas, M. (Coord.). *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC.
- Guereña, A. y Zepeda, R. (2012). *El desarrollo que no queremos. El conflicto en torno al proyecto hidroeléctrico de Hidralia Energía en Guatemala*. Guatemala: Informes de Investigación de Intermón, Oxfam.
- Guerra-Borges, A. (1998). Guatemala, el largo camino a la modernidad (su trayectoria, primera etapa, 1871-1944). *Anales de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala*, LXXIII, 195-284.
- (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica*. Guatemala: PNUD.
- Gutiérrez, R. (2008). *Los ritmos del Pachakuti: movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia (2000-2005)*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Grupo Promotor de Tierras Comunes (2009). *Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunes*. Guatemala: Grupo Promotor de Tierras Comunes.
- Hale, Ch.R. (2002) 2007). *¿Puede ser el multiculturalismo una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala*. En Lagos, M. y Calla, P. *Antropología del Estado* (pp. 285-346). La Paz, Bolivia: INDH/PNUD.
- Handy, J. (1984). *Gift of the Devil: a History of Guatemala*. South End Press. Boston.
- (1992). *Reforma y Contrarreforma: la política agraria en Guatemala, 1952-1957*. En Castellanos Cambranes J. (Ed.). *500 años de lucha por la tierra. Volumen 1* (pp. 379-400). Guatemala: FLACSO.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.
- (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Holt, E. (2008). *Campesino a campesino: voces de Latinoamérica, movimiento campesino para la agricultura sustentable*. Managua: SIMAS.
- Hurtado, L. (2008). *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: El caso de Alta Verapaz. 1970-2007*. Guatemala: F&G Editores.
- (2014). *La histórica disputa de las tierras del valle del Polochic. Estudio sobre la propiedad agraria*. Guatemala: ServiPrensa.
- Hurtado, M. (2010). *Petén: ¿La última frontera? Construcción social de una región*. Guatemala: FLACSO.
- Illescas, G. (2013). *¿Qué son los megaproyectos? Ensayo teórico sobre su carácter e implementación en el modelo de acumulación capitalista en Guatemala*. *El Observador*, diciembre 2012-abril 2013, años 7 y 8, Nos. 38 y 39, pp. 5-30.
- Iniciativa para la Reconstrucción y Recuperación de la Memoria Histórica (2012). *Nuestro entendimiento común sobre la historia de nuestras tierras, nuestros pueblos y nuestras resistencias*. Guatemala: Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas (CODPI).
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2014a). *La*

- minería en Guatemala: Realidad y desafío frente a la Democracia y el Desarrollo. Guatemala: ICEFI.
- (2014b). *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: ICEFI.
- (2015). *Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala*. Guatemala: ICEFI.
- (2016). *Implicaciones fiscales del cierre de minas en Guatemala*. Guatemala: ICEFI.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) (2012). *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- (2016) *Gota a gota, el futuro se acota, una mirada a la disponibilidad presente y futura del agua en Guatemala*. Separata No. 12, 17 de abril 2016. Guatemala: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar. URL (2006). Estado del uso de la tierra y ordenamiento territorial en Guatemala. Documento técnico del Perfil Ambiental de Guatemala. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2006). *La figura del Ombudsman: Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. San José: IIDH.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo I*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- (2015). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, principales resultados*. Guatemala: INE.
- Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (IRALEP) (2010). *Comprendiendo la conflictividad por minería en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad*. Guatemala: IRALEP.
- Lardé, J.; Chaparro, E. y Parra C. (2008). *El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile, el caso de la región de Antofagasta*. Santiago de Chile: CEPAL.
- López, M. (2012). *Las luchas comunitarias en la Guatemala de hoy*. Guatemala: Editorial Guardabarrancos.
- (2015). *Capitalismo, antagonismo social y resistencia comunitaria*. Guatemala: Inédito.
- Lovell, G. (1990). *Conquista y cambio cultural. La sierra de los Chuchumatanes de Guatemala 1500-1821*. Guatemala: CIRMA.
- Machado, H. (2010). El agua vale más que el oro: Grito de resistencia decolonial contra los nuevos dispositivos expropiatorios. En Delgado, G.C. (Coord.). *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería* (pp. 59-96). México: UNAM.
- MAGA (2015). *El agro en cifras 2014*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Martínez, L. (2014). *La institucionalidad post Acuerdos de Paz vinculada a la prevención y resolución de la conflictividad social (1996-2013)*. Consultoría para el INDH 2015/2016. Guatemala: PNUD.
- Martínez, L.; Ochoa, C. y Robledo, G. (2008). *Las ocupaciones de tierra en Guatemala: Caracterización y líneas de atención*. Guatemala: Secretaría de Asuntos Agrarios.
- Martínez-Alier, J. (2004). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 21-30.
- (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles*, 103, 11-27.
- McAdam, D.; Tarrow, S. y Tilly, Ch. (2001). *Dynamics of Contention*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McConahay, M. (2010-2011). *In Petén, Interesting Times: The Vast, Breathing Rainforest in Changing*. Harvard Review of Latin America: Guatemala Legacies of Violence.
- McCreery, D. (1994). *Rural Guatemala, 1760-1940*. California: Stanford University Press.
- Melgar, C. (2002). *El cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los Acuerdos de Paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal*. Guatemala: Maite.
- Mendizábal, A.B. (1978). Estado y políticas de desarrollo agrario: La masacre campesina de Panzós. *Política y sociedad*, julio-diciembre 1978, 6(11), 69-121.
- Merchand, M.A. (2013). El Estado en el proceso de acumulación por desposesión favorece la transnacionalización de la minería de oro y plata en México. *Paradigma Económico*, enero-junio 2013, 5(1), 107-141.
- Milián, B.; Grünberg, G. y Cho, M. (2002). *La conflictividad agraria en las tierras bajas del norte de Guatemala: Petén y la Franja Transversal del Norte*. Guatemala: FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.
- Minera San Rafael (2014). *Social report 2014*. Guatemala: Minera San Rafael.
- MINUGUA (1999). *Cuarto Informe del Secretario General*. A/54/526.
- (2002). *Informe preparado para el Grupo Consultivo sobre Guatemala*. Guatemala: MINUGUA.
- (2003). Los conflictos en Guatemala: un reto para la sociedad y el Estado. *En Informe de verificación*. Guatemala: MINUGUA.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2010). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008 (ENSMI-2008/09)*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística, Centros de Control y Prevención de Enfermedades.
- Murphy, M. (2014). Self-determination as a collective capability: the case of indigenous peoples. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(4), 320-334.
- Nelson, J. (2004). Freedom, reason, and more: Feminist economics and human development. *Journal of Human Development: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 5(3), 309-333.
- Nederveen, J. (2010). *Development Theory*. Segunda edición. Nottingham Trent University, SAGE.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development, the Capabilities Approach*. Cambridge University Press. Cambridge. UK.
- (2004). *Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice*. *Oxford Development Studies*, 32, 3-18.
- (2011) *Creating Capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- OACNUDH (2013). *Los desalojos en el Valle del Polochic: Una mirada a la problemática agraria y a la defensa de los derechos humanos de las comunidades q'eqchi's*. Guatemala: OACNUDH.
- O'Donnell, G. (2003). *Democracia, desarrollo humano y Derechos Humanos*. En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. PNUD-AL.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHAG) (1998). *Guatemala: nunca más. Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*. Guatemala: ODHAG.
- Oglesby, E. (2007). Trabajo y gobernabilidad en la Costa Sur. En Arenas, C. (Comp.). *En el umbral, explorando Guatemala en el inicio del siglo veintiuno*. Guatemala: AVANCSO.
- Olguin, G. (2006). *El trabajo infantil que desempeñan los niños y niñas indígenas. El caso de Guatemala*. San José: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Open Society Foundation (2013). *Los medios digitales. Informe de país*. Guatemala: Open Society Foundation.
- Ortiz, C. y Álvarez, A. (2010). Sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos: La experiencia del SATPC en Guatemala. *Revista Universidad del Valle de Guatemala*, 21, 59-68.
- Ozaeta, J. (2011). *Tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAUSA)*. Informe a 5 años de vigencia: su impacto en el campo. Guatemala: CONGCOOP, Magna Terra Editores.
- Paredes, C. (2006). *Te llevaste mis palabras. Efectos psicosociales de la violencia política en comunidades del pueblo Q'eqchi'*. Tomo I. Guatemala: ECAP.
- Pelenc, J.; Bazile, D. y Ceruti, C. (2015). Collective capability and collective agency for sustainability: A case study. *Ecological Economics*, 118, 226-239.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Traducción del francés al inglés por A. Goldhammer. Cambridge: Harvard University Press.
- Pinto, Á. y Flisfisch, Á. (2011). *El Estado de la ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- (2005). *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Guatemala: PNUD.
- (2008). *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD.
- (2010a). *La verdadera riqueza de las naciones: caminamos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. México: PNUD.
- (2010b). *Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala: PNUD.
- (2014a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.
- (2014b) *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- PNUD-UNIR (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. Bolivia: PNUD-UNIR.
- Ponciano, J. (Coord.). (2015). *Perfil energético de Guatemala: introducción al sector eléctrico*. Guatemala: Cara Parens.
- Procurador de los Derechos Humanos (1998). *Informe Anual Circunstanciado 1997*. Guatemala: PDH.
- (1999). *Informe Anual Circunstanciado 1998*. Guatemala: PDH.
- (2007). *Informe Anual Circunstanciado 2006*. Guatemala: PDH.
- (2008). *Informe Anual Circunstanciado 2007*. Guatemala: PDH.
- (2009a). *Informe Anual Circunstanciado 2008*. Guatemala: PDH.

- (2009b). *Informe Anual Circunstanciado 2009 tomos I y II*. Guatemala: PDH.
- (2011). *Informe Anual Circunstanciado 2010 tomos I y II*. Guatemala: PDH.
- (2012). *Informe Anual Circunstanciado 2011*. Guatemala: PDH.
- (2013a). *Informe Anual Circunstanciado 2012*. Guatemala: PDH.
- (2013b). *Informe Anual Circunstanciado 2013*. Guatemala: PDH.
- (2015). *Informe Anual Circunstanciado 2014*. Guatemala: PDH.
- Rawls, J. (1971). *A theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reina, C. (2008). Retos de la participación ciudadana en la construcción democrática: un enfoque en el desarrollo local y la resistencia por los recursos naturales. *El Observador*, septiembre 2008, año 3, No. 4, pp. 3-21.
- Rodas, I. (2001). *Las rutas del norte, la migración por el Usumacinta, Guatemala*. América Latina Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM, 2. Recuperado de: <http://alhim.revues.org/593>
- Rus, J. (2004). Contained Revolutions: Indigenous People and the Struggle for Highland Chiapas, 1910-1925. *Mesoamérica*, 46, pp. 57-85.
- Ruggeri Laderchi, C.; Saith, R. y Stewart, F. (2006). Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. En *Understanding human well-being* (pp. 19-53). India: United Nations University Press.
- Sáenz de Tejada, R. (2015). Usac es Pueblo. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Junio de 2015. Año 4, edición 74.
- Sagastume, C. (2015). *Estudio sobre la conflictividad relacionada con la tenencia y uso de la tierra*. Consultoría para el INDH 2015/2016. Guatemala: PNUD.
- Saade, H. M. (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SAVIA (2011). *Realidad ecológica de Guatemala*. Guatemala: SAVIA.
- Sawyer, S. y Gómez, E. (Eds.). (2015). *The Politics of Resource Extraction*. London. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Schwartz, N. (1990). *Forest Society: A Social History of Petén, Guatemala*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) (2006). *Estrategia de atención de casos*. Guatemala: SAA.
- (2013). *Plan Operativo Anual 2013 y 2014*. Guatemala: SAA.
- SEGEPLAN (2011). *FTN: Franja Transversal del Norte, un corredor de desarrollo. Diagnóstico Territorial*. Tomo I. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Dirección de Ordenamiento Territorial.
- (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- Sen, A. (1979). *Equality of What? The Tanner Lecture of Human Values*. Stanford.
- (1984). *Well-Being, Agency and Freedom*. The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy* (LXXXII, 4, 1985).
- (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Random House.
- (2009). *The Idea of Justice*.
- Sen, A. y J. Foster (1997). *On Economic Inequality*. Segunda edición ampliada y revisada por James Foster, de la edición original de 1973. Oxford University Press.
- Shetemul, H. (2014). Víctimas de Chixoy. Artículo de opinión, publicado el 29 de enero de 2014. Guatemala: *Prensa Libre*.
- Sistema Nacional de Diálogo (2014). *Marco Conceptual de Diálogo*. Guatemala: SND.
- Smith, C. (Ed.). (1990). *Guatemalan Indians and State, 1540-1988*. Austin: University of Texas Press.
- Solano, L. (2005). *Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.
- (2011). Quiché en el contexto del desarrollo de la Franja Transversal del Norte: la repartición de los recursos naturales. *El Observador. Agro negocio y competitividad: dos caras de la misma moneda*, año 6, No. 32 y 33.
- (2014) Un repaso a los planes energéticos en Guatemala: ¿Quiénes son los dueños de las hidroeléctricas? *El Observador: Planes energéticos y competitividad*, año 9, No. 44 y 45.
- (2015). Palma africana y empresas se expanden aceleradamente a lo largo de la FTN. *Enfoque. Análisis de situación*, 15 de julio de 2015, año 7, No. 36.
- Solis, F. (2014). El proyecto hidroeléctrico Xalalá y los planes de expansión energética. *El Observador: Planes energéticos y Competitividad*, año 9, No. 44 y 45.
- Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. Nueva York: Norton & Co.
- Streeter, S.M. (2000). *Managing the Counterrevolution: The United States and Guatemala, 1954-1961*. Latin American Series, No. 34. Ohio: University Press.
- (2006). Nation-Building in the Land of Eternal Counter-insurgency: Guatemala and the contradictions of the Alliance for Progress. *Third World Quarterly*, 27(1), 57-68.
- Tally, E. y Asociación Amantes de la Tierra (2014). *Cuando las áreas protegidas invaden las comunidades: la violación de los derechos de las comunidades maya q'eqchi' del Río Sarstún, Livingston, Guatemala*. Guatemala: Cholsamaj.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2011) *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Nueva York: Cambridge University Press.
- Termer, F. (1957). *Etnología y etnografía de Guatemala*. Guatemala: Seminario de Integración Social Guatemala. Tilly, Ch. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House.
- (2004). *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. (2007a). *Contentious Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2007b). *Contentious Politics and Social Movements*. En Boix, C. y S. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Tischler, S. (2001). *Guatemala 1944: crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal*. Segunda edición. Guatemala: F&G Editores.
- Tiu, R. y García, P. (2002). *Los bosques comunales de Tonicapán: historia, situación jurídica y derechos indígenas*. Guatemala: FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.
- Torres-Rivas, E. (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores.
- Turcios, J.M. (1985). *Análisis foliar y de suelo de N-P-K en palma africana (Elaeis guineensis) (jacq) y su correlación con rendimiento en fruto en Finca Buena Vista*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Agrícolas. Guatemala: Facultad de Agronomía, USAC.
- Tzul, G. (2015). *Sistemas de gobierno comunal indígena: la organización de la reproducción de la vida. El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios*. Octubre 2015, 1, pp. 125-140.
- Universidad Rafael Landívar (URL) (1998). *Acuerdos de Paz*. 3a edición. Guatemala: URL.
- Valdez, F. (2015). *Breve caracterización del modelo y de las élites económicas en Guatemala*. Documento de Consultoría. Guatemala: PAPEP, PNUD.
- Vela, M. (2014). *Los pelotones de la muerte, la construcción del genocidio guatemalteco*. México: El Colegio de México.
- Véliz, R. (2009). *Capital y luchas: Breve análisis de la protesta y el conflicto social actual*. Cuaderno de debate No. 10. Guatemala: FLACSO.
- Viaene L. (2013). La relevancia local de procesos de justicia transicional. Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala postconflicto. *Revista de antropología y arqueología*, 16, 85-112. Bogotá. Universidad de los Andes.
- (2015). *La hidroeléctrica Xalalá en territorio maya q'eqchi' de Guatemala. ¿Qué pasará con nuestra tierra y agua sagradas? Un análisis antropológico-jurídico de los derechos humanos amenazados*. Herent. Centro de Derechos Humanos, Universidad de Gante y Municipalidad de Herent, Departamento Norte-Sur.
- Villeda, B. (1983). *Caracterización del Agrosistema Palma Africana (Elaeis guineensis) (Jacq) en el Valle del Polochic*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Agrícolas. Guatemala: Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Wagner, R. (2005). *Historia del Azúcar en Guatemala*. Guatemala: Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA).
- Walter, M. (2009). *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones*. Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz.
- Wiig, H. (2008). *Promoting Respect for the Collective Rights of the Q'eqchi' Population. An evaluation of AEPDI in El Estor, Guatemala*. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.
- Williams, R. (1986). *Export Agriculture and the Crisis in Central America*. Carolina del Norte: The University of North Carolina Press.
- Williamson, J. (2004) *A short history of Washington Consensus*.
- Winkler, K. (2013a). *La territorialidad tz'utujil frente a la expansión de la caña de azúcar*. Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.
- (2013b). *La expansión de la caña de azúcar en Suchitepéquez y su impacto en la subsistencia de la población del altiplano guatemalteco: un caso local del fenómeno de acaparamiento de tierras*. Serie Cuadernos Populares, No. 1. Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.
- (s.f.). *Directriz 8B. TIERRA. Tierra y territorio para alimentos*. En Aguirre, A. (Coord.). *Derecho a la alimentación y a la nutrición: Déficit e incumplimiento por parte del Estado de Guatemala* (pp. 17-32). Guatemala: CONGCOOP-Instituto por la Democracia.
- Winkler, K. y Monzón, R. (2010). El potencial de tierras para la producción autosuficiente de maíz en Guatemala. En Sigüenza, P. (Coord.). *Nuestro maíz, nuestro futuro. Estudios para la reactivación de la producción nacional de maíz en Guatemala* (pp. 14-68).

- Guatemala: IDEAR-CONGCOOP. Yagenova, S. (Coord.). (2012). *La industria extractiva en Guatemala: políticas públicas, derechos humanos y procesos de resistencia popular en el período 2003-2011*. Guatemala: FLACSO.
- Yagenova, S. y Véliz, R. (2011). Guatemala: Una década de transición. En Modonessi, M. y Rebón, J. (Comps.). *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del Siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Prometeo Libros.
- Ybarra, M. (2010). *Living on Scorched Earth: The Political Ecology of Land Ownership in Guatemala's Northern Lowlands*. Tesis de Doctorado. Berkeley: University of California.
- Zambrano, G.; Rossi, C. y Hernández, J.A. (2014). Estudio sobre el balance en el uso de la tierra para alimentos y el uso de la tierra para biocombustibles. *Revista de la Universidad del Valle de Guatemala*, junio 2014, 27, 68-74.
- Zapata, A. (2004). *La formulación de Políticas Públicas por consenso, el caso de la mesa intersectorial de diálogo sobre desarrollo rural*. Guatemala: URL.
- Zarsky, L. y Stanley L. (2011). *Buscando oro en el altiplano de Guatemala: Beneficios económicos y riesgos ambientales de la Mina Marlin*. Medford: Global Development and Environment Institute at Tufts University.
- Zibechi, R. (2004). *Genealogía de la Revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*. Argentina: Nordán Comunidad, Letra Libre.
- (2006). La emancipación como producción de vínculos. En: Ceceña, A.E. (Comp.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp. 123-149). Buenos Aires: CLACSO.
- Referencias electrónicas**
- Acosta, A. (2012). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. Recuperado de http://www.ecoport.net/Temas-Especiales/Mineria/Extractivismo_y_neoextractivismo_dos_caras_de_la_misma_maldicion
- Álvarez, C. (2015). Presentan informe de contaminación en río La Pasión. Artículo de opinión publicado el 30 de junio de 2015. Guatemala: *Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.prensalibre.com/autoridades-de-la-situacion-de-rio-contaminado>.
- Anaya, J. (2011). *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales (A/HRC/16/xx)*. Asamblea General Naciones Unidas. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/docs/GuatemalaIP16th_AUV.pdf
- Arce, A. y Rodríguez, M. (2012). Trabajo infantil y explotación laboral en el azúcar de Guatemala. Reportaje publicado el 12 de enero de 2012. Guatemala: *Plaza Pública*. Recuperado de <http://www.plazapublica.com.gt/content/trabajo-infantil-y-explotacion-laboral-en-el-azucar-de-guatemala>
- Banco de Guatemala. <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=111348&aud=1&lang=1>
- Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/>
- Barreto, B. (2014). Un ron emborracha (y contamina) al río Popohuá. Reportaje publicado el 19 de agosto de 2014. Guatemala: *Plaza Pública*. Recuperado de <http://www.plazapublica.com.gt/content/un-ron-emborracha-y-contamina-al-rio-popohua>
- Batres, A. (2015). Usac determina que palma habría provocado ecocidio en el río La Pasión. Reportaje publicado el 25 de junio de 2015. Guatemala: *Soy 502*. Recuperado de <http://www.soy502.com/articulo/insecticida-no-provoco-ecocidio-rio-fueron-desechos-palma>
- Bonfeld, W. (2012). La permanencia de la acumulación primitiva: fetichismo de la mercancía y constitución social. *Theomai*, julio-diciembre 2012, 26. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Index.htm>
- Cabanas, A. (2015). *Cuando sectores urbanos despertaron, los pueblos y comunidades estaban ahí*. Disponible en <http://cmiguate.org/cuando-sectores-urbanos-despertaron-los-pueblos-y-comunidades-estaban-ahi/>
- CAMAGRO y Agrequisa (2015). *El AGRO es vital para la economía del país: Elementos de Propuesta de Política Agrícola para Guatemala*. Recuperado de <http://www.agrequisa.com.gt/images/download/Elementos%20de%20Propuesta%20Politica%20para%20Guatemala.pdf>
- Cámara de Representantes de los Estados Unidos (2014). *Consolidated Appropriations Act 2014*. Consultado el 22 de noviembre de 2015. Recuperado de <http://docs.house.gov/billsthisweek/20140113/CPRT-113-HPRT-RU00-h3547-hamdt2samdt.xml.pdf>
- CEPALSTAT (2015). http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Clemens, H. y Ruben, R. (2001). Nueva ruralidad y políticas agrarias en América Latina. Hacia una perspectiva de gobernabilidad para el desarrollo rural. *Nueva Sociedad*, julio-agosto 2001, No. 174. Recuperado de <http://nuso.org/revista/174/la-agricultura-latinoamericana-menos-avances-que-retrocesos/>
- CECON/USAC-CONAP (2015). Informe de la visita de reconocimiento de los impactos provocados por la reciente contaminación en el Río La Pasión. Informe Conjunto DTG 02/2015. Disponible en <file:///C:/Informes%20sobre%20danos%20ecologicos.pdf>
- Centro de Medios Independientes (CMI.G). (2015a). La Pasión: Desastre ecológico y social. Reportaje publicado el 20 de junio de 2015. Guatemala: *Centro de Medios Independientes*. Recuperado de <https://cmiguate.org/la-pasion-desastre-ecologico-y-social/>
- (2015b). Palma Africana en Sayaxché: millonario negocio sin garantías sociales, ambientales y laborales. Reportaje publicado el 29 de junio de 2015. Guatemala: *Centro de Medios Independientes*. Recuperado de <https://cmiguate.org/palma-africana-en-sayaxche-millonario-negocio-sin-garantias-sociales-ambientales-y-laborales/>
- CENGICANA. (2008). Estratos altitudinales de la zona cañera. Disponible en: file:///C:/Users/EPA/Downloads/Estratos_Altitudinales.pdf
- CODECA (2013). *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas*. Guatemala: Comité de Desarrollo Campesino. Disponible en http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/situacion%20laboral_0.pdf
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica (2011). *Plan de expansión del sistema de generación y transmisión 2012-2026*. Presentación realizada en noviembre de 2011. Guatemala: CNEE. Recuperado de <http://www.cnee.gov.gt/xhtml/prensa/Eventos/Platts,%20junio-2012/Carmen%20Urizar,%20Platts,%20junio-2012.pdf>
- (s.f.). *Mercado de energía eléctrica, guía del inversionista*. Guatemala: CNEE. Recuperado de <http://www.cnee.gov.gt/pdf/informacion/GuiaDelInversionista2015.pdf>
- Composto, C. y Navarro, M. (2012). El despojo es una estrategia del capital para superar la crisis de la explotación: Entrevista con John Holloway. *Theomai*, julio-diciembre 2012, 26. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Index.htm>
- COPREDEH (2014). *Quiénes somos*. Guatemala: COPREDEH. Recuperado de <http://copredeh.gob.gt/index.php?cache=1>
- De Angelis, M. (2012). Marx y la acumulación primitiva. El carácter continuo de los "cercamientos" capitalistas. *Theomai*, julio-diciembre 2012, 26. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Index.htm>
- Deneulin, S. y Shahani, L. (2009). Una introducción al desarrollo humano y enfoque de las capacidades: libertad y agencia. *Escuela PNUD*. Octubre 2010. Recuperado de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=380&seule=1
- Domestos, WaterAid, WSSCC (2014). We can't wait. A report on sanitation and hygiene for women and girls. 29 de marzo 2016. Recuperado de http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/1325-eng_We_cant_wait_sanitation_and_hygiene_for_women_and%20girls.pdf
- ENERGUATE (2016). Empresas municipales distribuidoras de EE. 03 marzo 2016. Recuperado de <http://energuate.com/organizacion-por-regiones-0>
- Escobar, R. (2015). Empleados de Repsa en San Benito manifiestan frente a juzgado en rechazo a cierre de la empresa. Reportaje publicado el 18 de septiembre de 2015. Guatemala: *Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.prensalibre.com/guatemala/peten/supuestos-empleados-de-repsa-retienen-a-campesinos-en-sayaxche>
- Esquivel, M. (2014). Narcotráfico incursiona en la ganadería. Ganaderos de Centroamérica se muestran preocupados por contrabando. Reportaje publicado el 22 de noviembre de 2014. Managua: *La Prensa*. Recuperado de: <http://www.laprensa.com.ni/2014/11/22/nacionales/1428766-narcotrafico-incursiona-en-la-ganaderia-narcotrafico-incursiona-en-la-ganaderia>
- FAO (2006). La ganadería amenaza el medio ambiente. Sala de Prensa. 29 de noviembre de 2006. Recuperado de <http://www.fao.org/Newsroom/es/news/2006/1000448/index.html>
- Figueroa, C. (2012). *Fundamentando de nuevo el terror*. 7 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.narrativayensayoguatemala.com/ensayos/ensayos-sociales/fundamentando-de-nuevo-el-terror-de-carlos-figueroa-ibarra/>
- Figueroa Sarti, R. (2012). *Caso Ilustrativo No. 10: Masacre y eliminación de la comunidad de Río Negro*. Recuperado de <http://raulfigueroaasarti.blogspot.com/2012/03/masacre-y-eliminacion-de-la-comunidad.html>
- Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/en/Data>
- Fundación Solar (2013a). *Centrales hidroeléctricas de pequeña escala, la experiencia de la fundación SOLAR en Guatemala*. 3 de abril 2016. Recuperado de <http://www.fundacionsolar.org.gt/wp-content/>

- uploads/2014/01/06-Centrales-Hidroel+@ctricas-peque+ja-escala.pdf
- (2013b). Las tecnologías de energía renovable comunitarias son posibles, la experiencia de la Fundación SOLAR en Guatemala. 3 de abril 2016. Recuperado de <http://www.fundacionsolar.org.gt/wp-content/uploads/2014/01/02-Tecnolog+ias-de-Energ+ja-Renovable-Comunitaria-son-posibles.pdf>
- GoldCorp (2015). *Página oficial y reportes sobre beneficios económicos y monitoreos ambientales y sociales*. Disponible en <http://goldcorpguatemala.com/seguridad-ambiental/>
- GoldCorp (2016). *Impacto económico comunitario*. <http://goldcorpguatemala.com/valor-sostenible/impacto-economico-comunitario/>
- GRAIN (2014). *Hambrientos de tierra: Los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial*. Recuperado de <https://www.grain.org/es/article/entries/4956-hambrientos-de-tierra-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-alimentan-al-mundo-con-menos-de-un-cuarto-de-la-tierra-agricola-mundial>
- Gremial de Palmicultores de Guatemala (GREPALMA) (2015). *Acerca de GREPALMA*. Recuperado el 30 de octubre de 2015, de http://www.grepalma.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81:acerca-de-grepalma&catid=37:informacion-general&Itemid=53
- Incer, E. (2009). El Derecho a la Alimentación. Disponible en: <http://avancso.codigosur.net/article/el-derecho-a-la-alimentacion/>
- Informe ejecutivo de visita de campo para evaluar la situación existente en las comunidades y parcelamientos de Retalhuleu, San Andrés Villa Seca, Santa Cruz Muluá y Champerico*. Recuperado de https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_sesan_1.pdf
- Instituto de Investigación y Proyección Sobre Ambiente Natural y Sociedad (IARNA) (2016). Agua. 28 de marzo 2016. Recuperado de <http://www.infoiar.org.gt/index.php/situacion-ambiental-de-guatemala/agua>
- INE Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2000, 2006, 2011 y 2014. <https://www.ine.gov.gt/index.php/encuestas-de-hogares-y-personas/condiciones-de-vida>
- International Rivers (2014). *Dam Standards: A Rights-Based Approach. A Guidebook For Civil Society*. Disponible en http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/intrivers_dam_standards_final.pdf
- Mejía, D. (2014). Producción de vinaza y uso como fertilizante. Reportaje publicado el 19 de agosto de 2014. Guatemala: *Plaza Pública*. Recuperado de <http://www.plazapublica.com.gt/content/produccion-de-vinaza-y-uso-como-fertilizante>
- Ministerio de Educación, Sistema Nacional de Indicadores Educativos: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>
- Ministerio de Energía y Minas (MEM) (2006). *Historia de la minería en Guatemala*. Recuperado el 2 de septiembre de 2015, de http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/05/3_Historia_de_la_Mineria_en_Guatemala_2006.pdf
- Monge, C.; Patsy, F. y Viale C. (2013). *Minería, energía, agua y cambio climático en América Latina*. Henrich Böll Stiftung. Recuperado de https://mx.boell.org/sites/default/files/mineria_agua_energia.pdf
- Movilización Nacional Indígena y Campesina Jun E'. Guatemala 30 de marzo de 2004. Plataforma Solidaridad con Chiapas y Guatemala. Disponible en: <http://www.nodo50.org/pchiapas/guate/noticias/june.htm>
- Murga, J. (2015). *Impactos ambientales y sociales del cultivo de la caña de azúcar y palma africana (III)*. Recuperado desde: <http://www.alainet.org/es/active/80641>
- OACNUDH (2013a). *Los desalojos en el Valle del Polochic. Una mirada a la problemática agraria y a la defensa de los derechos humanos de las comunidades q'eqchi's*. Guatemala: OACNUDH. Disponible en https://valledelpolochic.files.wordpress.com/2010/09/estudio_polochic_final-22.pdf
- OACNUDH (2013b). *Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala*. (A/HRC/22/17/Add.1). Guatemala: OACNUDH. Disponible en <http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2012%28esp%29.pdf>
- OCMAL (2015). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión, estado de situación 2014*. OCMAL. Recuperado el 3 de enero de 2016, de http://www.conflictosmineros.net/agregar_documento/publicaciones-ocmal/conflictos-mineros-en-america-latina-extraccion-saqueo-y-agresion-estado-de-situacion-en-2014/detail
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. Recuperado el 10 de marzo de 2015, de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
- Orozco, A. (2010). *Investigan red internacional de lavado de dinero en Guatemala*. Reportaje publicado el 2 de septiembre de 2010. Guatemala: *La Hora*. Recuperado de <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/investigacion-red-internacional-de-lavado-de-dinero-en-guatemala/>
- Orozco, R. (2015). Un 95% de los ríos y lagos del país está contaminado. Reportaje publicado el 21 de junio de 2015. Guatemala: *Siglo21*. Recuperado de <http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/06/21/95-rios-lagos-pais-esta-contaminado>
- OXFAM (2015). *Informe de Investigación: Evaluación de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las familias desalojadas en el Valle del Polochic*. Disponible en https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam_evaluacion_polochic.pdf
- Pérez, A. (2014a). La guerra por la luz eléctrica en La Democracia. Reportaje publicado el 16 de junio de 2014. Guatemala: *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-guerra-por-la-luz-electrica-en-la-democracia>
- (2014b). "La hidroeléctrica no nos va a resolver el problema del hambre". Entrevista con Rigoberto Juárez. Publicada el 25 de junio de 2014. Guatemala: *Plaza Pública*. Recuperada de <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-hidroelectrica-no-nos-va-resolver-el-problema-del-hambre>
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH) (2004). *Informe del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala: Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, en relación con los hechos acaecidos el martes 31 de agosto en el desalojo de la Finca Nueva Linda, Champerico, Retalhuleu*. Disponible en <http://studylib.es/doc/446612/informe-preliminar--pdh-en-relacion-con-los-hechos-ocurridos-en-el-desalojo-de-la-finca-nueva-linda-champerico-retalhuleu>
- Roldán, U. (2015). *Recuento de ciclos de lucha: de las movilizaciones campesinas a la plaza de silbatos y carteles*. Disponible en <http://sitios.usac.edu.gt/revistahistoria/index.php?id=153>
- Rubio, B. (2001). La agricultura latinoamericana. Una década de subordinación excluyente. *Nueva Sociedad*, julio-agosto 2001, No. 174. Recuperada de <http://nuso.org/revista/174/la-agricultura-latinoamericana-menos-avances-que-retrocesos/>
- Salvatierra, C. (2009). *Guatemala: los amargos impactos de la caña de azúcar*. Disponible en <http://wrm.org.uy/fr/les-articles-du-bulletin-wrm/section1/guatemala-los-amargos-impactos-de-la-cana-de-azucar/>
- Santo Padre Francisco (2015). *Encíclica Laudato Sí*. 25 de noviembre de 2015. Recuperado de http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html
- Seoane, J. (2012). Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América. *Theomai*, julio-diciembre 2012, 26. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Index.htm>
- Soy 502 (2016). *Conflicto agrario: el punto de partida en caso Sepur Zarco*. Reportaje publicado el 8 de febrero de 2016. Guatemala: *Soy 502*. Recuperado de <http://www.soy502.com/articulo/conflicto-agrario-punto-partida-caso-sepur-zarco>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). *Military Expenditure Database*. Disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex_database
- Svampa, M. (2013). "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, julio-diciembre 2013, 244. Recuperada desde: http://www.unesco.org/uy/shs/red-bioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso_de_Commodities.pdf
- Svampa, M. (2013). "Consensus of the Commodities" and languages of valuation in América Latina. *Nueva Sociedad*, julio-diciembre 2013, 244. Recuperada desde: http://www.unesco.org/uy/shs/red-bioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso_de_Commodities.pdf
- UDEFEUGA (2015). *Soy defensora, soy defensor, promuevo Derechos Humanos. Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Enero a Diciembre de 2014*. Disponible en http://udefeuga.org/wp-content/uploads/2015/08/informe_final2014.pdf
- Van de Sandt, J. (2009). Conflictos mineros y pueblos indígenas en Guatemala. 3 de marzo 2014. *Derecho a la consulta previa*. Recuperado de http://consultaprevia.org.mx/?page_id=201213
- Véliz, R. (2015). Palma africana: Denuncias, demandas y un Estado sordo. Reportaje publicado el 22 de julio de 2015. Guatemala: *Centro de Medios Independientes*. Recuperado de <http://cmiguate.org/palma-africana-denuncias-demandas-y-un-estado-sordo/>
- Woltke, G. (2010). Azúcar: Oligopolio, violación de derechos laborales, manipulación del Estado, daño ecológico y encima... ¡le suben el precio!. Disponible en: <http://www.albedrio.org/html/articulos/g/gw-001.html>
- Zapata, J.C. (2014). Terrorismo en Guatemala gana terreno. Artículo de opinión publicado el 24 de noviembre de 2014. Guatemala: *elPeriódico*. Recuperado de <http://www.elperiodico.com.gt/es/20141124/opinion/5266/Terrorismo-en-Guatemala-gana-terreno.htm#>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. Misión a Guatemala (E/CN.4/2006/44/Add.1)*. ONU. Disponible en http://www.ohchr.org/gt/cd_instrumentos/documentos/Al11.pdf

Olmstead, G. (27 de marzo de 2015). 47 megaempresas se registran como maquila para pagar menos impuestos. *Nómada*. Recuperado de: <https://nomada.gt/47-megaempresas-se-registran-como-maquila-para-pagar-menos-impuestos/>





ANEXOS

Niñas de El Estor.
Fotografía: Giovanni Diffidenti.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro Título

Panorama general

- | | |
|-----|---|
| 1.1 | Situación reciente de indicadores básicos del desarrollo humano (c. 2000 - c. 2015) |
| 1.2 | Situación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (c. 1990, c. 2015) |
| 1.3 | Algunos indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (c. 2000, c. 2015) |
| 1.4 | Gasto público social según clasificación de los Acuerdos de Paz (1995, 2000, 2005, 2013-2015) |

Desarrollo humano, pobreza y desigualdad

- | | |
|-----|---|
| 2.1 | Índice de Desarrollo Humano y subíndices (2000, 2006, 2011, 2014) |
| 2.2 | Indicadores de la pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011, 2014) |
| 2.3 | Proporción de la población según niveles de pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011, 2014) |
| 2.4 | Población que sufre privaciones y profundidad media de la privación según dimensión (2006) |
| 2.5 | Población que sufre privaciones y profundidad media de la privación según dimensión (2014) |

Demografía

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | Proyecciones de población por departamento (2000, 2005, 2010, 2015 y 2020) |
| 3.2 | Tasa global de fecundidad por departamento (2005, 2010-2014) |
| 3.3 | Tasa de crecimiento total por departamento (1995-2020) |
| 3.4 | Razón de mortalidad materna y muertes maternas por departamento de residencia de la madre (2000, 2007 y 2013) |

Situación habitacional de los hogares

- | | |
|-----|--|
| 4.1 | Material predominante en las paredes exteriores, techo y piso de la vivienda (2000, 2006, 2011 y 2014) |
| 4.2 | Tipo de vivienda, conexión a servicios básicos y tenencia de la vivienda (2000, 2006, 2011 y 2014) |
| 4.3 | Hogares conectados a servicios básicos por área, pobreza y departamento según tipo de servicio (2014) |
| 4.4 | Acceso a agua, tipo de servicio y tratamiento del agua para beber (2000, 2006, 2011 y 2014) |
| 4.5 | Tipo y exclusividad de servicio sanitario, y forma de eliminación de basura (2000, 2006, 2011 y 2014) |

Cuadro	Título
Salud	
5.1	Indicadores básicos de salud materno infantil (1995, 1998/99, 2002, 2008/09 y 2014/15)
5.2	Inmunizaciones en niños de 12 a 23 meses por área, etnicidad, nivel educativo de la madre y departamento de residencia (2014/2015)
5.3	Estado nutricional de los menores de 5 años por área, etnicidad y departamento (2008/09 y 2014/15)
5.4	Diarrea y enfermedades respiratorias en menores de 6 años por área, etnicidad y departamento (2014)
5.5	Acceso a servicios de salud por área, etnicidad y departamento (2014)
5.6	Uso actual de métodos anticonceptivos por área, etnicidad, nivel educativo y región (1987, 1995, 1998/99, 2002, 2008/09 y 2014/15)
5.7	Atención prenatal y mujeres que asistieron hasta a cuatro controles prenatales, por edad de la madre al momento del nacimiento, área, educación y quintil de riqueza (2014/2015)
Educación	
6.1	Tasa de alfabetismo por área, sexo, etnicidad, pobreza y quintiles de ingreso (2000, 2006, 2011 y 2014)
6.2	Tasa de alfabetismo por departamento, según grupos de edad (2014)
6.3	Escolaridad promedio por área, sexo, etnicidad, pobreza y quintiles de ingresos, según grupos de edad (2000, 2006, 2011 y 2014)
6.4	Escolaridad promedio por sexo y departamento (2014)
6.5	Indicadores básicos del sistema educativo por nivel y ciclo (2005-2014)
6.6	Resultados de logro en la evaluación a graduandos del nivel medio en lectura y matemática, según sexo, área, etnicidad y sector (2010-2015)
6.7	Estudiantes matriculados y graduados en educación superior (2009-2013)
6.8	Proporción de inscritos en un plantel educativo por área, pobreza y departamento, según grupos de edad para el nivel educativo (2014)
Empleo e ingresos	
7.1	Tasa de participación económica, tasa de desempleo abierto y tasa de subempleo por sexo, área y etnicidad (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)
7.2	Población ocupada en sector informal y población ocupada no remunerada por sexo, área y etnicidad (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)
7.3	Distribución de la población ocupada por categoría ocupacional (2000, 2006, 2011 y 2014)
7.4	Distribución de la población ocupada por categoría ocupacional según sexo (2000, 2006, 2011 y 2014)
7.5	Distribución de la población ocupada por actividad económica (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)
7.6	Distribución de la población ocupada por actividad económica según área de residencia (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)
7.7	Distribución de la población ocupada por actividad económica según tipo de empleo formal-informal (2000, 2006, 2011 y 2014)
Economía	
8.1	Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto (2001, 2005-2015)
8.2	Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto (2005, 2010-2015)
8.3	Indicadores de precios (2010-2015)
8.4	Exportaciones de los principales productos agrícolas seleccionados (2001, 2005-2015)
8.5	Situación financiera del Gobierno Central (2001, 2005, 2010-2015)

Cuadro	Título
8.6	Ingresos del Gobierno Central (2001, 2005, 2010-2015)
8.7	Gasto público del Gobierno Central, según finalidad, función y división por tipo de gasto (2010-2015)
8.8	Gasto público del Gobierno Central, según entidad (2001, 2005-2015)
Tierra y producción agrícola	
9.1	Número de fincas por tamaño, superficie total y clasificación de productores agrícolas (2003)
9.2	Distribución del número y superficie de fincas por año censal según tamaño de la finca (1950, 1964, 1979, 2003)
Bienestar	
10.1	Aspectos prioritarios para vivir bien o tener una buena vida según área, etnicidad, sexo, nivel educativo y estrato (2015)
10.2	Acceso a alimentos dentro del hogar según área, etnicidad, nivel educativo del jefe de hogar y estrato (2015)
10.3	Hogares que cubren sus gastos según área, etnicidad, sexo, y nivel educativo (2015)
Conflictividad	
11.1	Alertas por conflictividad según departamento, Sistema de Alerta Temprana / COPREDEH (2009-2014)
11.2	Conflictos reportados según tipología COPREDEH, por departamento (2015)
Minería y generación de energía eléctrica	
12.1	Derechos de exploración y explotación minera por departamento, según número de licencias y Km ² de extensión (2015)
12.2	Producción minera nacional por categoría mineral (2005-2014)
12.3	Potencia de plantas generadoras de energía eléctrica del INDE y contratos, según capacidad (2013)

Cuadro 1.1

Guatemala: Situación reciente de indicadores básicos del desarrollo humano (c. 2000 - c. 2015)

	c. 2000	c. 2005	c. 2010	c. 2015
Desarrollo humano (2000, 2006, 2011 y 2014)^{1/}				
Índice de desarrollo humano nacional (IDH)	0.421	0.481	0.483	0.492
Pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011 y 2014)^{1/}				
% de la población	71.7	58.0	64.2	66.7
Millones de habitantes	8.1	7.5	9.3	10.6
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	0.400	0.294	0.327	0.338
Población vulnerable (%)	13.9	20.0	16.8	16.4
Desigualdad (2000, 2006, 2011 y 2014)^{2/*}				
Coefficiente de Gini del ingreso familiar per cápita	0.603	0.558	0.565	0.531
Índice de Atkinson (e=1)	0.523	0.446	0.450	0.412
Participación del quintil más alto (Q5) en el ingreso familiar per cápita	63.8	59.5	60.5	57.3
Participación del quintil más bajo (Q1) en el ingreso familiar per cápita	2.0	2.7	2.9	3.3
Ratio Q5/Q1	32.4	22.1	20.5	17.5
Población^{3/}				
Población (millones de habitantes)	11.2	12.7	14.4	16.2
Mujeres (%)	50.9	51.1	51.2	51.1
Esperanza de vida al nacer (años por quinquenio)	68.9	70.2	71.4	72.5
Hombres	65.5	66.7	67.9	69.1
Mujeres	72.5	73.8	75.0	76.1
Tasa bruta de natalidad (por mil)	37.2	32.4	28.2	24.8
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	6.2	5.8	5.1	4.7
Tasa global de fecundidad	4.6	3.9	3.3	2.8
Tasa de crecimiento total (por 100 habitantes)	2.4	2.5	2.5	2.3
Relación de dependencia	92.6	90.1	84.8	78.9
Índice de envejecimiento	13.4	14	15.3	16.7
Edad media de la población	22.3	22.8	23.7	24.9
Desnutrición en niños de 3 a 59 meses (1995, 2002, 2008/9, 2014/15)^{4/}				
Desnutrición crónica (talla para la edad, %)	55.2	54.3	49.8	46.5
Desnutrición aguda (peso para la talla, %)	3.8	1.8	1.4	0.7
Desnutrición global (peso para la edad, %)	21.8	17.2	13.1	12.6

	c. 2000	c. 2005	c. 2010	c. 2015
Tasas de escolaridad (2000, 2005, 2010 y 2014)^{5/}				
Tasa neta de escolaridad (%)				
Preprimaria	37.3	47.0	54.9	47.3
Primaria	85.4	93.5	95.8	82.3
Básico	24.7	33.2	42.9	44.9
Diversificado	15.4	19.0	22.3	24.4
Tasa de repetición interanual (%)				
Primaria	15.2	12.9	11.9	9.1
Básico	4.4	2.9	3.0	4.0
Diversificado	1.6	1.1	0.2	0.8
Tasa de aprobación (%)				
Primaria	82.2	85.0	85.1	87.5
Básico	54.0	58.6	66.2	71.6
Diversificado	65.6	68.1	74.4	83.1
Tasa neta de deserción (%)				
Preprimaria	18.0	5.2	9.2	3.4
Primaria	10.4	6.2	6.0	3.6
Básico	14.4	5.3	10.3	4.1
Diversificado	14.4	4.9	12.0	1.5
Alfabetismo (2000, 2006, 2011 y 2014)^{2/}				
Tasa de alfabetismo en la población de 15 años o más (%)				
Hombres	77.2	81.8	83.6	84.8
Mujeres	60.2	68.9	70.4	74.0
Tasa de alfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años (%)				
Hombres	87.7	91.4	93.6	94.9
Mujeres	76.3	84.8	88.7	91.8
Mercado laboral (2000, 2006, 2011 y 2014)^{2/}				
Población de 15 años y más				
Tasa de participación económica (%)	66.4	66.2	64.4	62.3
Tasa de desempleo abierto (% de la PEA)	5.6	1.9	2.5	2.4
Tasa de subempleo abierto (% de la PO)	8.6	15.4	10.8	8.9
Informalidad (% de la PO)	74.2	69.0	71.5	70.2
Ocupados no remunerados (%)	14.3	13.5	13.3	10.9

Fuentes y notas:

1/ INDH-PNUD Guatemala. Con datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -Encovi- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014. Véase anexo metodológico.

2/ Elaboración con datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -Encovi- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

3/ Elaboración con datos y proyecciones de INE-CELADE.

4 Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -Ensmi- 2008/9 y 2014/15.

5/ Anuarios estadísticos del Mineduc. Todos los sectores.

* Ingreso familiar per cápita comparable para las cuatro encuestas sin imputaciones.

Cuadro 1.2

Guatemala: Situación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (c. 1990, c. 2015)

Objetivo, meta e indicador	Valor	Año base		Última estimación			Meta
		Año	Fuente	Valor	Año	Fuente	
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre							
Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores 1 dólar por día							
Población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema (%)	18.1	1989	ENS	23.4	2014	Encovi	9.1
Población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza total (%)	62.8	1989	ENS	59.3	2014	Encovi	31.4
Coefficiente de la brecha de pobreza extrema	4.5	1989	ENS	5.9	2014	Encovi	2.3
Coefficiente de la brecha de pobreza total	25.2	1989	ENS	22.0	2014	Encovi	12.6
Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población	6.2	1989	ENS	6.2	2014	Encovi	-
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes							
Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada (productividad laboral)	0.92	1989	FMI, Cepal	-0.31	2014	FMI, Cepal	-
Relación empleo-población (tasa de ocupación)	65.0	2002	Enei	59.9	2014	Enei	-
Población ocupada que vive en pobreza extrema (%)	11.7	1989	ENS	20.1	2014	Encovi	-
Población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar (%)	52.2	2002	Enei	40.5	2014	Enei	-
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre							
Niños menores de 5 años con peso inferior al normal ^{1/} (desnutrición global, %)	27.8	1987	Ensmi	12.6	2014/15	Ensmi	13.9
Niños menores de 5 años con talla inferior a la normal ^{1/} (desnutrición crónica, %)	62.2	1987	Ensmi	46.5	2014/15	Ensmi	31.1
Prevalencia de subalimentación (porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria)	14.9	1990/92	FAO, FIDA y PMA	15.6	2014/16	FAO, FIDA y PMA	7.5
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal							
Meta 2A: Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria							
Tasa neta de escolaridad en primaria (%)	71.6	1991	Mineduc	82.0	2014	Mineduc	100.0
Estudiantes que comienzan primer grado y culminan sexto (%)	43.7	1991	Mineduc	71.7	2013	Mineduc	100.0

Objetivo, meta e indicador	Valor	Año base		Última estimación			Meta
		Año	Fuente	Valor	Año	Fuente	
Tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años (%)	74.8	1989	ENS	93.3	2014	Encovi	100.0
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer							
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015							
Relación entre niñas y niños en la educación primaria	0.840	1995	Mineduc	0.93	2014	Mineduc	1.0
Relación entre mujeres y hombres en el ciclo básico del nivel medio	0.840	1995	Mineduc	0.872	2014	Mineduc	1.0
Relación entre mujeres y hombres en el ciclo diversificado del nivel medio	0.970	1995	Mineduc	1.005	2014	Mineduc	1.0
Relación entre mujeres y hombres en la educación superior	0.710	1999	Compendio en Educación, INE	1.030	2013	Compendio en Educación, INE	1.0
Mujeres ocupadas remuneradas en el sector no agrícola (%)	37.1	2002	Enei	37.9	2014	Enei	-
Puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%)	5.2	1991-1995	TSE	13.9	2016-2020	TSE	-
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años							
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años							
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años ^{2/} (por 1,000 nacidos vivos)	110	1987	Ensmi	35	2014/15	Ensmi	37
Tasa de mortalidad infantil ^{2/} (por 1,000 nacidos vivos)	73	1987	Ensmi	28	2014/15	Ensmi	24
Niños de 1 año vacunados contra el sarampión (%)	68.8	1987	Ensmi	63.2	2014/15	Ensmi	95.0
Objetivo 5: Mejorar la salud materna							
Meta 5A: Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en 3 cuartas partes							
Razón de la mortalidad materna (por 100,000 nacidos vivos)	219	1989	Medina (1989)	113	2013	MSPAS	55
Partos con asistencia de personal médico o enfermera (%)	29.2	1987	Ensmi	65.5	2014/15	Ensmi	65.0
Meta 5B: Lograr para el año 2015 el acceso universal a la salud reproductiva							
Tasa de uso de anticonceptivos de mujeres en unión entre 15 y 49 años de edad (%)	23.2	1987	Ensmi	60.6	2014/15	Ensmi	-
Tasa de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años (por 1000 mujeres)	139	1987	Ensmi	92	2014/15	Ensmi	-
Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta, %)	34.2	1987	Ensmi	91.3	2014/15	Ensmi	-
Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar (%)	24.3	1995	Ensmi	14.1	2014/15	Ensmi	15.0

Objetivo, meta e indicador	Valor	Año base		Última estimación			Meta
		Año	Fuente	Valor	Año	Fuente	
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades							
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir para 2015, la propagación del VIH/sida							
Prevalencia de VIH en jóvenes de 15 a 24 años de edad ^{3/}	0.31	2000	CNE-MSPAS	0.27	2014	CNE-MSPAS	-
Población de 15 a 49 años que tuvo relaciones sexuales con más de una pareja en los últimos 12 meses y usó preservativo en la última relación sexual (%)	57.0	2002	Ensmi	41.5	2014/15	Ensmi	-
Jóvenes de 15 a 24 años que tienen conocimientos sobre las formas de prevención del VIH/sida y rechaza las principales ideas erróneas sobre la transmisión ^{3a/} (%)	41.5	2002	Ensmi	22.1	2014/15	Ensmi	-
Meta 6B: Lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento del VIH/sida a todas las personas que lo necesiten							
Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales ^{3/}	30.4	2006	CNE-MSPAS	52.0	2014	CNE-MSPAS	95.0
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la incidencia de la malaria y la tuberculosis							
Tasa de incidencia de malaria ^{4/} (por 1,000 habitantes)	4.75	2000	CNE-MSPAS	0.31	2014	CNE-MSPAS	-
Tasa de mortalidad asociada a la malaria (por 100,000 habitantes)	0.02	2001	Sig-sa-MSPAS	0.00	2014	Sig-sa-MSPAS	-
Niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida (%)	93.9	2009	CNE-MSPAS	89.9	2014	CNE-MSPAS	-
Niños menores de 5 años diagnosticados con malaria que reciben tratamiento adecuado contra el mismo (%)	100	2009	CNE-MSPAS	100	2014	CNE-MSPAS	-
Tasa de incidencia por tuberculosis ^{5/} (por 100,000 habitantes)	21.5	2002	PNTB-MSPAS	20.9	2014	PNTB-MSPAS	-
Casos de tuberculosis diagnosticados y curados de manera exitosa con el tratamiento breve bajo observación directa ^{5/} (%)	85.0	2004	PNTB-MSPAS	81.0	2013	PNTB-MSPAS	85.0
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente							
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente ⁶							
Superficie de la tierra cubierta por bosques ^{6/} (%)	38.1	2001	Gimbot	33.7	2012	Gimbot	-
Emisiones de dióxido de carbono per cápita (toneladas de CO2 per cápita)	0.84	1990	MARN	0.99	2005	MARN	-
Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono ^{7/} (toneladas de CFC)	264.0	2001	MARN	0.0	2014	MARN	-

Objetivo, meta e indicador	Valor	Año base		Última estimación			Meta
		Año	Fuente	Valor	Año	Fuente	
Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono ^{7/} (toneladas de CH ₃ Br)	1,182.3	2002	MARN	375.1	2014	MARN	-
Proporción del total de recursos hídricos utilizados	15.3	2001	INE	20.6	2010	INE	-
Meta 7B: Minimizar la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida							
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas (%)	24.5	1990	Conap	30.7	2014	Conap	-
Proporción de especies en peligro de extinción ^{8/} (%)	17.7	1999	Conap	13.0	2013	Conap	-
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y servicios básicos de saneamiento							
Población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (%)	64.1	1989	ENS	76.3	2014	Encovi	82.1
Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados (%)	31.1	1989	ENS	53.3	2014	Encovi	65.6
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios							
Proporción de la población urbana que vive en tugurios ^{9/}	47.6	2000	Encovi	48.9	2014	Encovi	-

Fuente: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Segeplan 2015.

- 1/ Cada índice se expresa en dos desviaciones estándar de la mediana de los estándares de crecimiento de referencia de la OMS.
- 2/ Las tasas de mortalidad en la niñez y mortalidad infantil están calculadas para un período de 5 años anteriores a la encuesta.
- 3/ Proyecciones con base a Spectrum CNE-MSPAS, 2015.
- 3a/ El cálculo de indicador se basa en ciertos criterios (correctos e incorrectos) sobre prevención del VIH/Sida. En la tabla se reporta únicamente como forma de prevención el uso del condón.
- 4/ Programa Nacional de la Malaria, CNE-MSPAS, 2015.
- 5/ Programa Nacional de la Tuberculosis, MSPAS, 2015.
- 6/ Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la tierra (Gimbot) 2014.
- 7/ Unidad de Cambio Climático del MARN, 2014.
- 8/ Especies reportadas hasta Septiembre de 2013.
- 9/ Se consideran los hogares en el área urbana con las siguientes características: a) Acceso inadecuado a agua potable; b) Acceso inadecuado a saneamiento básico; c) Calidad estructural de la vivienda, y d) Hacinamiento (3 o más personas por habitación) en el hogar.

Cuadro 1.3

Guatemala: Algunos indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (c. 2000, c. 2015)

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Última estimación		
		Año	Fuente	Valor	Año	Fuente
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo						
Meta 1.1: Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día						
Población con ingreso per cápita inferior a US\$1.25 PPA (%)	25.2	2000	Encovi	14.2	2014	Encovi
Meta 1.2: Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales						
Población en pobreza extrema (%)	15.7	2000	Encovi	23.4	2014	Encovi
Población de 0 a 17 años en pobreza extrema (%)	19.2	2000	Encovi	29.1	2014	Encovi
Población de 18 a 64 años en pobreza extrema (%)	12.2	2000	Encovi	19.3	2014	Encovi
Población de 65 años o más en pobreza extrema (%)	9.9	2000	Encovi	16.5	2014	Encovi
Población en pobreza total (%)	56.2	2000	Encovi	59.3	2014	Encovi
Población de 0 a 17 años en pobreza total (%)	63.9	2000	Encovi	68.2	2014	Encovi
Población de 18 a 64 años en pobreza total (%)	48.6	2000	Encovi	53.0	2014	Encovi
Población de 65 años o más en pobreza total (%)	43.3	2000	Encovi	47.3	2014	Encovi
Hogares con ingreso inferior a la CBA (%)	41.9	2000	Encovi	54.4	2014	Encovi
Población en hogares con ingreso inferior a la CBA (millones de personas)	4.4	2000	Encovi	8.1	2014	Encovi
Hogares con ingreso inferior a la CBV (%)	64.1	2000	Encovi	77.9	2014	Encovi
Población en hogares con ingreso inferior a la CBV (millones de personas)	7.0	2000	Encovi	12.1	2014	Encovi
Meta 1.3: Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables						
Hogares en los que por lo menos un miembro se benefició de programas sociales (%)	48.5	2000	Encovi	51.1	2014	Encovi
Hogares en pobreza extrema en los que por lo menos un miembro se benefició de programas sociales (%)	63.2	2000	Encovi	72.9	2014	Encovi
Hogares que habitan en áreas rurales en los que por lo menos un miembro se benefició de programas sociales (%)	55.2	2000	Encovi	64.8	2014	Encovi
Meta 1.4: Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación						
Hogares pobres que habitan en viviendas propias y totalmente pagadas (%)	58.8	2000	Encovi	78.3	2014	Encovi

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Hogares pobres conectados a una red de distribución de agua (%)	58.2	2000	Encovi	68.7	2014	Encovi
Hogares pobres conectados a una red de drenajes (%)	13.8	2000	Encovi	25.0	2014	Encovi
Hogares pobres conectados a una red de distribución de energía eléctrica (%)	54.1	2000	Encovi	68.7	2014	Encovi
Hogares pobres conectados a una red telefónica (%)	1.0	2000	Encovi	1.1	2014	Encovi
Hogares pobres con acceso a teléfono celular (%)	0.9	2000	Encovi	74.4	2014	Encovi
Hogares pobres con acceso a internet (%)	0.0	2000	Encovi	0.7	2014	Encovi

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Meta 2.1: Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año

Niños menores de seis meses que no están lactando (%)	5.5	2002	Ensmi	5.1	2014/15	Ensmi
Niños menores de seis meses que reciben lactancia exclusiva (%)	50.6	2002	Ensmi	53.2	2014/15	Ensmi
Niños entre seis y once meses que además de la lactancia recibieron alimentación complementaria (%)	70.3	2002	Ensmi	79.0	2014/15	Ensmi

Meta 2.2: Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad

Niños menores de 5 años con peso inferior al normal (desnutrición global, %)	17.2	2002	Ensmi	12.6	2014/15	Ensmi
Niños menores de 5 años con talla inferior a la normal (desnutrición crónica, %)	54.3	2002	Ensmi	46.5	2014/15	Ensmi
Prevalencia de anemia en niños de 6 a 59 meses	39.7	2002	Ensmi	25.0	2014/15	Ensmi
Prevalencia de anemia en mujeres embarazadas de 15 a 49 años	22.1	2002	Ensmi	29.1	2008/9	Ensmi
Prevalencia de subalimentación (porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria)	20.2	2000/2	FAO, FIDA y PMA	15.6	2014/16	FAO, FIDA y PMA

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Meta 3.1: Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos

Razón de mortalidad materna (por 100,000 nacidos vivos)	153	2000	MSPAS	113	2013	MSPAS
Partos con asistencia de personal médico o enfermera (%)	41.4	2002	Ensmi	65.6	2014/15	Ensmi

Meta 3.2: Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1,000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1,000 nacidos vivos

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Mortalidad neonatal (por 1,000 nacidos vivos)	21	2002	Ensmi	17	2014/15	Ensmi
Mortalidad en menores de 5 años (por 1,000 nacidos vivos)	53	2002	Ensmi	35	2014/15	Ensmi
Meta 3.3: Para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles						
VIH y sida						
Prevalencia de VIH en jóvenes de 15 a 24 años de edad ^{1/}	0.31	2000	CNE-MSPAS	0.27	2014	CNE-MSPAS
Población de 15 a 49 años que tuvo relaciones sexuales con más de una pareja en los últimos 12 meses y usó preservativo en la última relación sexual (%)	57.0	2002	Ensmi	41.5	2014/15	Ensmi
Jóvenes de 15 a 24 años que tienen conocimientos sobre las formas de prevención del VIH/sida y rechaza las principales ideas erróneas sobre la transmisión ^{2/} (%)	41.5	2002	Ensmi	22.1	2014/15	Ensmi
Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales ^{1/}	30.4	2006	CNE-MSPAS	52.0	2014	CNE-MSPAS
Malaria						
Tasa de incidencia de malaria ^{3/} (por 1,000 habitantes)	4.75	2000	CNE-MSPAS	0.31	2014	CNE-MSPAS
Niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida (%)	93.9	2009	CNE-MSPAS	89.9	2014	CNE-MSPAS
Niños menores de 5 años diagnosticados con malaria que reciben tratamiento adecuado contra el mismo (%)	100	2009	CNE-MSPAS	100	2014	CNE-MSPAS
Tuberculosis						
Tasa de incidencia por tuberculosis ^{4/} (por 100,000 habitantes)	21.5	2002	PNTB-MSPAS	20.9	2014	PNTB-MSPAS
Casos de tuberculosis diagnosticados y curados de manera exitosa con el tratamiento breve bajo observación directa ^{4/} (%)	85.0	2004	PNTB-MSPAS	81.0	2013	PNTB-MSPAS
Enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles						
Hogares que no le dan ningún tratamiento al agua para beber (%)	38.5	2000	Encovi	18.8	2014	Encovi
Niños menores de 6 años que padecieron diarrea el mes anterior (%)	31.3	2000	Encovi	20.2	2014	Encovi
Niños menores de 6 años que padecieron enfermedades respiratorias el mes anterior (%)	47.9	2000	Encovi	33.0	2014	Encovi
Meta 3.5: Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol						
Mujeres de 15 a 49 años que ingirieron bebidas alcohólicas en los últimos 30 días (%)	4.5	2002	Ensmi	5.4	2008/9	Ensmi

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Hombres de 15 a 59 años que ingirieron bebidas alcohólicas en los últimos 30 días (%)	22.4	2002	Ensmi		2008/9	Ensmi
Mujeres de 15 a 49 años que fumaron cigarrillos en los últimos 30 días (%)	2.6	2002	Ensmi	1.5	2008/9	Ensmi
Hombres de 15 a 59 años que fumaron cigarrillos en los últimos 30 días (%)	23.1	2002	Ensmi		2008/9	Ensmi
Meta 3.6: Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo						
Total de accidentes ocurridos	4,249	2000	INE /PNC	5,651	2014	INE/PNC
Número de fallecidos por accidentes	946	2000	INE /PNC	1,455	2014	INE/PNC
Hombre	725	2000	INE /PNC	1,231	2014	INE/PNC
Mujer	221	2000	INE /PNC	224	2014	INE/PNC
Número de lesionados por accidentes	5,724	2000	INE /PNC	7,535	2014	INE/PNC
Hombre	4,094	2000	INE /PNC	5,127	2014	INE/PNC
Mujer	1,630	2000	INE /PNC	2,408	2014	INE/PNC
Meta 3.7: Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales						
Mujeres de 15 a 49 años que tuvieron acceso a control prenatal en el último embarazo	76.5	2000	Encovi	90.8	2014	Encovi
Mujeres de 15 a 49 años que tuvieron acceso a control prenatal en el primer trimestre de embarazo en su último embarazo	45.0	2000	Encovi	70.6	2014	Encovi
Mujeres de 15 a 49 años que tuvieron acceso a cuatro controles prenatales en su último embarazo	53.8	2000	Encovi	71.8	2014	Encovi
Tasa de uso de anticonceptivos de mujeres en unión entre 15 y 49 años de edad (%)	43.3	2002	Ensmi	60.6	2014/15	Ensmi
Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar (%)	27.6	2002	Ensmi	14.1	2014/15	Ensmi
Meta 3.8: Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos						
Población con acceso a seguro de salud (%)				10.8	2014	Encovi
Inmunizaciones en niños de un año						
BCG	91.9	2002	Ensmi	98.0	2014/15	Ensmi
DPT1	93.0	2002	Ensmi	97.5	2014/15	Ensmi
DPT2	87.0	2002	Ensmi	92.7	2014/15	Ensmi
DPT3	76.7	2002	Ensmi	84.6	2014/15	Ensmi
POLIO 1	94.3	2002	Ensmi	97.6	2014/15	Ensmi
POLIO 2	88.2	2002	Ensmi	91.7	2014/15	Ensmi
POLIO 3	78.1	2002	Ensmi	82.5	2014/15	Ensmi
Anti sarampión	74.7	2002	Ensmi	63.2	2014/15	Ensmi

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Todas	62.5	2002	Ensmi	59	2014/15	Ensmi
Ninguna	3.6	2002	Ensmi	0.6	2014/15	Ensmi
Proporción de mujeres de 15 a 49 años que recibieron por lo menos una dosis de toxoide tetánico durante el embarazo del último nacimiento	64.4	2002	Ensmi	77.9	2014/15	Ensmi

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Meta 4.1: Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces

Tasa Neta de Escolaridad en nivel primario (%)	86.0	2001	Mineduc	82.3	2014	Mineduc
Tasa Neta de Escolaridad en ciclo básico (%)	29.1	2001	Mineduc	44.9	2014	Mineduc
Tasa Neta de Escolaridad en ciclo diversificado (%)	16.4	2001	Mineduc	24.4	2014	Mineduc

Meta 4.2: Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

Tasa Neta de Escolaridad en nivel preprimario (%)	41.1	2001	Mineduc	47.3	2014	Mineduc
---	------	------	---------	------	------	---------

Meta 4.3: Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

Alumnos matriculados en educación superior	216,884	2009	Compendio en Educación, INE	313,457	2013	Compendio en Educación, INE
Mujeres (%)	51.1	2009	Compendio en Educación, INE	50.8	2013	Compendio en Educación, INE

Meta 4.4: Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

Población de 12 años o más que asistió a cursos de capacitación para el trabajo en los últimos 12 meses (%)	6.0	2000	Encovi	3.1	2014	Encovi
---	-----	------	--------	-----	------	--------

Meta 4.5: Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional

Disparidades de género

Relación entre niñas y niños en la educación primaria	0.90	2002	Mineduc	0.93	2014	Mineduc
Relación entre mujeres y hombres en el ciclo básico del nivel medio	0.84	2002	Mineduc	0.872	2014	Mineduc
Relación entre mujeres y hombres en el ciclo diversificado del nivel medio	1.01	2002	Mineduc	1.005	2014	Mineduc

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Relación entre mujeres y hombres en la educación superior	0.82	2002	Mineduc	1.005	2014	Mineduc
Población indígena						
Relación en la proporción de inscritos indígenas y no indígenas en primaria	0.848	2000	Encovi	0.935	2014	Encovi
Relación en la proporción de inscritos indígenas y no indígenas en secundaria	0.435	2000	Encovi	0.590	2014	Encovi
Relación en la proporción de inscritos indígenas y no indígenas en superior	0.230	2000	Encovi	0.258	2014	Encovi

Meta 4.6: Para 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética

Alumnos graduandos del nivel medio que aprobaron evaluación de matemática (%)	5.4	2006	Mineduc	8.5	2015	Mineduc
Hombres	7.2	2006	Mineduc	6.1	2015	Mineduc
Mujeres	3.6	2006	Mineduc	10.9	2015	Mineduc
Alumnos graduandos del nivel medio que aprobaron evaluación de lectura (%)	23.7	2006	Mineduc	26.0	2015	Mineduc
Hombres	25.2	2006	Mineduc	25.1	2015	Mineduc
Mujeres	22.1	2006	Mineduc	26.9	2015	Mineduc

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Meta 5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación

Mujeres de 15 a 49 años, que han experimentado alguna vez violencia física o sexual por parte del esposo/compañero (%)

Violencia física	8.6	2002	Ensmi	20.4	2014/15	Ensmi
Violencia sexual	3.5	2002	Ensmi	7.1	2014/15	Ensmi
Denuncias recibidas por el delito de violencia contra la mujer	12,062	2008	MP/INE	51,126	2013	MP/INE
Denuncias recibidas por el delito de femicidio	120	2008	MP/INE	312	2013	MP/INE
Evaluaciones realizadas a mujeres por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses	13,546	2008	INACIF/INE	44,790	2013	INACIF/INE
Evaluaciones por delitos sexuales (%)	15.8	2008	INACIF/INE	14.7	2013	INACIF/INE

Meta 5.4: Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país

Población que dedicó tiempo el día de ayer a limpiar la casa (%)

Hombre	20.6	2000	Encovi	14.5	2014/15	Encovi
Mujer	73.9	2000	Encovi	70.3	2014/15	Encovi

Población que dedicó tiempo el día de ayer a cocinar o preparar alimentos (%)

Hombre	5.7	2000	Encovi	5.6	2014/15	Encovi
Mujer	67.6	2000	Encovi	66.8	2014/15	Encovi

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Población que dedicó tiempo a lavar y/o planchar la ropa del hogar (%)						
Hombre	2.4	2000	Encovi	4.3	2014/15	Encovi
Mujer	47.7	2000	Encovi	52.7	2014/15	Encovi
Población que dedicó tiempo el día de ayer al cuidado y atención de los niños (%)						
Hombre	16.2	2000	Encovi	14.1	2014/15	Encovi
Mujer	43.7	2000	Encovi	34.6	2014/15	Encovi
Meta 5.5: Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública						
Puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%)	5.2	1991-1995	TSE	13.9	2016-2020	TSE
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos						
Meta 6.1: Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos						
Población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (%)	71.0	2000	Encovi	76.3	2014	Encovi
Meta 6.2: Para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables						
Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados (%)	39.5	2000	Encovi	53.3	2014	Encovi
Meta 6.4: Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua						
Proporción del total de recursos hídricos utilizados	15.3	2001	INE	20.6	2010	INE
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos						
Meta 8.1: Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos un 7% anual en los países menos adelantados						
Tasa de variación del PIB	2.4	2001	Banguat	4.1	2015	Banguat
Tasa de variación del PIB per cápita	-0.1	2001	Banguat	1.7	2015	Banguat
Meta 8.5: Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor						
Población ocupada de 15 años o más subempleada (%)	8.6	2000	Encovi	8.9	2014	Encovi
Hombres	6.8	2000	Encovi	8.2	2014	Encovi
Mujeres	11.9	2000	Encovi	10.2	2014	Encovi
Población ocupada de 15 años o más no remunerada (%)	14.3	2000	Encovi	10.9	2014	Encovi
Hombres	11.5	2000	Encovi	9.1	2014	Encovi
Mujeres	19.5	2000	Encovi	14.2	2014	Encovi

Objetivo, meta e indicador	Valor	Situación c. 2000		Valor	Última estimación	
		Año	Fuente		Año	Fuente
Población ocupada de 15 años o más en el sector informal (%)	74.2	2000	Encovi	70.2	2014	Encovi
Hombres	71.6	2000	Encovi	68.7	2014	Encovi
Mujeres	78.9	2000	Encovi	72.8	2014	Encovi
Población Ocupada de 15 años o más afiliada al IGSS (%)	18.3	2000	Encovi	17.6	2014	Encovi
Meta 8.6: Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación						
Jóvenes de 15 a 24 años que dedicaron tiempo la semana pasada a trabajar (%)	45.6	2006	Encovi	44.9	2014	Encovi
Hombres	67.8	2006	Encovi	67.2	2014	Encovi
Mujeres	26.6	2006	Encovi	23.7	2014	Encovi
Jóvenes de 15 a 24 años que dedicaron tiempo la semana pasada a estudiar (%)	23.2	2006	Encovi	17.4	2014	Encovi
Hombres	25	2006	Encovi	18.5	2014	Encovi
Mujeres	21.7	2006	Encovi	16.3	2014	Encovi
Jóvenes de 15 a 24 años que dedicaron tiempo la semana pasada a los quehaceres del hogar (%)	27.1	2006	Encovi	27.0	2014	Encovi
Hombres	1.2	2006	Encovi	2.8	2014	Encovi
Mujeres	49.3	2006	Encovi	50.1	2014	Encovi
Meta 8.7: Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas						
Tasa de participación económica de la población de 7 a 14 años	21.2	2000	Encovi	11.1	2014	Encovi

Fuentes de información

- 1/ Proyecciones con base a Spectrum CNE-MSPAS, 2015.
- 2/ El cálculo de indicador se basa en ciertos criterios (correctos e incorrectos) sobre prevención del VIH/Sida. En la tabla se reporta únicamente como forma de prevención el uso del condón.
- 3/ Programa Nacional de la Malaria, CNE-MSPAS, 2015.
- 4/ Programa Nacional de la Tuberculosis, MSPAS, 2015.

Cuadro 1.4

Guatemala: Gasto público social según clasificación de los Acuerdos de Paz (1995, 2000, 2005, 2013-2015)

En millones de quetzales y porcentajes del PIB

	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015 ^{p/}
GASTO SOCIAL PRIORITARIO^{a/}							
Total	2,706.3	7,457.2	12,749	23,307	27,436	29,516	30,224.9
Salud y Asistencia Social	750.4	2,003.2	3,626	7,499	7,767	8,225	7,784.7
Educación, Ciencia y Cultura	1,411.9	3,629.2	6,110	10,647	13,244	14,464	15,444.0
Vivienda	14.2	10.6	306	712	370	324	245.1
Seguridad Interna	289.2	1,092.4	1,522	2,759	3,632	4,091	4,020.7
OJ y CC	150.8	477.0	738	979	1,519	1,528	1,742.7
Ministerio Público	89.8	244.8	447	712	903	885	987.7
Ejército	842.8	1,225.4	797.5	1,278.0	1,962.3	1,899.6	1,932.5
Porcentaje del PIB							
Total	3.5	5.7	6.1	7.0	6.5	6.5	6.2
Salud y Asistencia Social	1.0	1.5	1.7	2.3	1.8	1.8	1.6
Educación, Ciencia y Cultura	1.8	2.8	2.9	3.2	3.1	3.2	3.2
Vivienda	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Seguridad Interna	0.4	0.8	0.7	0.8	0.9	0.9	0.8
OJ y CC	0.2	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4
Ministerio Público	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ejército	1.1	0.9	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

a/ La clasificación sectorial corresponde a la definida en los Acuerdos de Paz, incluyendo al Ejército como un sector de referencia.

p/ Cifras preliminares acumuladas al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 2.1

Guatemala: Índice de Desarrollo Humano y subíndices (2000, 2006, 2011, 2014)

	IDH salud		IDH educación		IDH ingresos		IDH			
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2000	2006	2011	2014
Total	0.391	0.397	0.416	0.461	0.685	0.651	0.421	0.481	0.483	0.492
Sexo^{1/}										
Hombres	0.388	0.393	0.443	0.479	0.764	0.726	0.452	0.508	0.508	0.515
Mujeres	0.394	0.401	0.392	0.445	0.564	0.536	0.377	0.443	0.446	0.457
Área										
Urbana	0.501	0.491	0.539	0.552	0.759	0.716	0.561	0.590	0.582	0.579
Rural	0.290	0.305	0.290	0.365	0.574	0.556	0.316	0.364	0.375	0.395
Etnicidad										
Indígena	0.301	0.317	0.298	0.362	0.555	0.546	0.308	0.368	0.382	0.397
No indígena	0.448	0.448	0.485	0.521	0.736	0.697	0.489	0.543	0.541	0.546
Estrato										
Bajo	0.255	0.285	0.260	0.342	0.395	0.401	0.283	0.297	0.333	0.339
Vulnerable	0.387	0.406	0.388	0.452	0.610	0.605	0.436	0.450	0.476	0.480
Medio	0.572	0.583	0.593	0.640	0.812	0.803	0.650	0.651	0.669	0.669
Alto	0.721	0.744	0.840	0.852	1.116	1.141	0.825	0.878	0.891	0.897
Departamento										
Guatemala	0.560	0.524	0.595	0.582	0.817	0.759	s.d.	0.648	0.629	0.614
El Progreso	0.416	0.428	0.428	0.515	0.662	0.631	s.d.	0.490	0.502	0.518
Sacatepéquez	0.488	0.484	0.489	0.540	0.706	0.699	s.d.	0.553	0.547	0.567
Chimaltenango	0.412	0.416	0.432	0.472	0.609	0.589	s.d.	0.477	0.459	0.487
Escuintla	0.438	0.435	0.388	0.471	0.660	0.671	s.d.	0.482	0.528	0.516
Santa Rosa	0.354	0.362	0.372	0.468	0.641	0.614	s.d.	0.439	0.446	0.470
Sololá	0.346	0.402	0.320	0.424	0.539	0.552	s.d.	0.391	0.428	0.455
Totonicapán	0.313	0.350	0.313	0.401	0.548	0.572	s.d.	0.378	0.409	0.432
Quetzaltenango	0.412	0.449	0.442	0.494	0.665	0.666	s.d.	0.495	0.479	0.529
Suchitepéquez	0.369	0.386	0.364	0.429	0.627	0.633	s.d.	0.438	0.450	0.471
Retalhuleu	0.369	0.371	0.402	0.454	0.649	0.640	s.d.	0.458	0.437	0.476
San Marcos	0.328	0.353	0.377	0.426	0.593	0.610	s.d.	0.418	0.410	0.451
Huehuetenango	0.317	0.329	0.292	0.371	0.581	0.522	s.d.	0.377	0.397	0.399
Quiché	0.281	0.341	0.256	0.390	0.506	0.572	s.d.	0.332	0.376	0.424
Baja Verapaz	0.311	0.363	0.345	0.440	0.574	0.597	s.d.	0.395	0.454	0.457
Alta Verapaz	0.244	0.254	0.295	0.358	0.551	0.556	s.d.	0.341	0.372	0.370
Petén	0.285	0.346	0.359	0.436	0.656	0.637	s.d.	0.406	0.410	0.458
Izabal	0.353	0.378	0.375	0.454	0.725	0.649	s.d.	0.458	0.471	0.481
Zacapa	0.407	0.425	0.401	0.472	0.681	0.667	s.d.	0.481	0.475	0.511
Chiquimula	0.327	0.317	0.355	0.357	0.644	0.601	s.d.	0.421	0.429	0.408
Jalapa	0.290	0.329	0.305	0.376	0.586	0.625	s.d.	0.373	0.414	0.426
Jutiapa	0.321	0.362	0.375	0.435	0.651	0.600	s.d.	0.428	0.466	0.455

Fuente: Elaboración con datos de Encovi, Banguat, BM, FMI (véase anexo metodológico).

1/ El cálculo de IDH por sexo requiere algunos cálculos adicionales, véase anexo metodológico.

Cuadro 2.2

Guatemala: Indicadores de la pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011, 2014)

Porcentajes e índices

	Incidencia (% de la población)				Población en pobreza (miles de habitantes)	
	2000	2006	2011	2014	2000	2006
Total	71.7	58.0	64.2	66.7	8,110.6	7,506.2
Área						
Urbana	43.0	32.0	39.9	45.3	1,865.5	1,988.0
Rural	89.7	82.0	87.2	87.5	6,245.2	5,518.3
Etnicidad						
Indígena	89.4	80.1	84.9	86.6	4,151.1	3,972.3
No indígena	59.4	44.3	50.9	53.9	3,959.5	3,523.0
Región						
Metropolitana	38.3	17.7	23.8	29.7	928.7	523.5
Norte	89.6	81.5	83.4	87.1	822.0	941.7
Nororiente	73.5	61.7	66.7	69.3	682.6	658.3
Suroriente	83.1	71.2	74.4	77.3	828.0	735.1
Central	67.9	51.7	57.1	62.5	820.7	726.5
Suroccidente	78.9	68.9	78.9	75.9	2,363.8	2,153.7
Noroccidente	92.0	82.6	83.3	84.1	1,346.2	1,447.2
Petén	85.9	72.7	74.2	75.7	318.6	320.3
Departamento						
Guatemala	s.d.	17.7	23.8	29.7	s.d.	523.5
El Progreso	s.d.	53.4	60.3	64.5	s.d.	80.4
Sacatepéquez	s.d.	33.7	42.2	46.7	s.d.	93.5
Chimaltenango	s.d.	58.4	69.9	73.3	s.d.	303.0
Escuintla	s.d.	54.3	52.7	59.9	s.d.	329.9
Santa Rosa	s.d.	68.2	73.1	72.4	s.d.	226.2
Sololá	s.d.	80.0	82.8	85.4	s.d.	288.3
Totonicapán	s.d.	79.3	86.8	80.0	s.d.	313.0
Quetzaltenango	s.d.	56.6	70.3	62.6	s.d.	414.1
Suchitepéquez	s.d.	64.7	72.7	72.9	s.d.	299.3
Retalhuleu	s.d.	62.9	76.8	72.7	s.d.	171.6
San Marcos	s.d.	73.8	83.6	82.6	s.d.	667.3
Huehuetenango	s.d.	79.3	81.4	85.3	s.d.	781.4
Quiché	s.d.	86.8	85.5	82.8	s.d.	665.8
Baja Verapaz	s.d.	75.4	75.7	77.3	s.d.	185.2
Alta Verapaz	s.d.	83.1	85.3	89.4	s.d.	756.5
Petén	s.d.	72.7	74.2	75.7	s.d.	320.3
Izabal	s.d.	63.2	65.0	65.9	s.d.	229.0
Zacapa	s.d.	55.0	67.4	65.6	s.d.	117.7
Chiquimula	s.d.	67.9	71.0	77.2	s.d.	231.2
Jalapa	s.d.	78.9	80.2	80.3	s.d.	218.5
Jutiapa	s.d.	68.5	71.3	79.0	s.d.	290.4

Cuadro 2.2. Continuación.

Guatemala: Indicadores de la pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011, 2014)

Porcentajes e índices

	Población en pobreza (miles de habitantes)		Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)			
	2011	2014	2000	2006	2011	2014
Total	9,312.7	10,621.2	0.400	0.294	0.327	0.338
Área						
Urbana	2,802.7	3,573.2	0.194	0.136	0.172	0.200
Rural	6,510.0	7,048.0	0.529	0.440	0.473	0.474
Etnicidad						
Indígena	4,836.3	5,356.5	0.540	0.437	0.456	0.472
No indígena	4,475.8	5,236.3	0.303	0.205	0.244	0.253
Región						
Metropolitana	740.1	985.9	0.167	0.064	0.100	0.127
Norte	1,151.5	1,337.6	0.594	0.495	0.480	0.499
Nororiente	758.2	865.2	0.410	0.328	0.350	0.363
Suroriente	800.9	919.4	0.479	0.366	0.384	0.402
Central	925.4	1,109.0	0.335	0.222	0.255	0.278
Suroccidente	2,732.0	2,917.5	0.426	0.332	0.389	0.376
Noroccidente	1,741.2	1,941.5	0.573	0.459	0.454	0.464
Petén	463.3	545.2	0.537	0.356	0.402	0.373
Departamento						
Guatemala	740.1	985.9	s.d.	0.064	0.100	0.127
El Progreso	94.2	107.2	s.d.	0.240	0.290	0.288
Sacatepéquez	133.1	158.1	s.d.	0.135	0.176	0.187
Chimaltenango	423.0	503.9	s.d.	0.271	0.338	0.345
Escuintla	369.3	447.0	s.d.	0.220	0.218	0.257
Santa Rosa	250.4	267.6	s.d.	0.314	0.354	0.361
Sololá	353.8	409.4	s.d.	0.426	0.385	0.399
Totonicapán	408.0	422.2	s.d.	0.401	0.419	0.411
Quetzaltenango	549.0	531.6	s.d.	0.242	0.326	0.304
Suchitepéquez	342.6	403.9	s.d.	0.307	0.350	0.341
Retalhuleu	230.8	239.0	s.d.	0.290	0.372	0.336
San Marcos	847.9	911.4	s.d.	0.363	0.446	0.434
Huehuetenango	931.3	1,059.0	s.d.	0.420	0.440	0.471
Quiché	810.0	882.5	s.d.	0.509	0.470	0.456
Baja Verapaz	199.3	228.2	s.d.	0.407	0.406	0.372
Alta Verapaz	952.3	1,109.3	s.d.	0.519	0.498	0.529
Petén	463.3	545.2	s.d.	0.356	0.402	0.373
Izabal	261.7	296.0	s.d.	0.319	0.327	0.350
Zacapa	143.3	152.9	s.d.	0.285	0.337	0.317
Chiquimula	259.1	309.1	s.d.	0.403	0.408	0.435
Jalapa	245.6	284.5	s.d.	0.454	0.444	0.445
Jutiapa	304.9	367.3	s.d.	0.350	0.365	0.402

Fuente: Elaboración con datos de Encovi para cada año. Nota: Véase anexo metodológico.

Cuadro 2.3

Guatemala: Proporción de la población según niveles de pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011, 2014)

Porcentajes

	2000				2006			
	Severa	Extrema	Pobreza Media	Vulnerabilidad	Severa	Extrema	Pobreza Media	Vulnerabilidad
Total	11.6	43.5	71.7	13.9	5.3	28.2	58.0	20.0
Área								
Urbana	1.5	14.7	43.0	23.3	0.9	8.5	32.0	27.2
Rural	17.8	61.4	89.7	8.1	9.3	46.5	82.0	13.4
Etnicidad								
Indígena	19.1	64.2	89.4	7.6	9.7	47.4	80.1	13.6
No indígena	6.3	29.0	59.4	18.4	2.5	16.3	44.3	24.0
Región								
Metropolitana	1.8	9.8	38.3	24.3	0.0	1.8	17.7	27.1
Norte	30.2	74.0	89.6	5.8	16.6	60.7	81.5	10.5
Nororiente	13.4	43.0	73.5	15.7	9.0	32.6	61.7	21.3
Suroriente	16.4	54.3	83.1	10.3	6.8	36.5	71.2	18.1
Central	2.6	31.5	67.9	18.6	1.4	15.0	51.7	26.7
Suroccidente	8.1	47.3	78.9	12.3	3.6	29.3	68.9	19.1
Noroccidente	23.2	70.0	92.0	4.0	10.0	51.9	82.6	10.8
Petén	23.1	63.9	85.9	9.1	4.1	31.5	72.7	20.7
Departamento								
Guatemala	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0.0	1.8	17.7	27.1
El Progreso	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1.4	18.6	53.4	27.0
Sacatepéquez	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0.6	6.8	33.7	29.1
Chimaltenango	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	3.0	22.3	58.4	21.0
Escuintla	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0.5	12.6	54.3	30.4
Santa Rosa	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1.2	25.0	68.2	20.2
Sololá	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	8.2	47.8	80.0	12.2
Totonicapán	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	3.9	38.2	79.3	16.1
Quetzaltenango	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1.1	14.2	56.6	24.3
Suchitepéquez	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	3.0	25.9	64.7	21.4
Retalhuleu	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1.3	23.6	62.9	21.0
San Marcos	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	4.7	33.7	73.8	17.2
Huehuetenango	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	6.9	44.0	79.3	12.8
Quiché	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	14.1	62.0	86.8	8.3
Baja Verapaz	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	11.2	42.7	75.4	17.5
Alta Verapaz	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	18.0	65.5	83.1	8.6
Petén	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	4.1	31.5	72.7	20.7
Izabal	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	6.5	29.4	63.2	21.4
Zacapa	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	7.2	26.8	55.0	25.8
Chiquimula	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	16.1	45.9	67.9	15.8
Jalapa	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	15.8	51.9	78.9	11.9
Jutiapa	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	5.3	35.4	68.5	20.6

Cuadro 2.3. Continuación.

Guatemala: Proporción de la población según niveles de pobreza multidimensional (2000, 2006, 2011, 2014)

Porcentajes

	2006				2011			
	> 0.75	> 0.50	Pobreza > 0.25	Vulnerabilidad	> 0.75	> 0.50	Pobreza > 0.25	Vulnerabilidad
Total	4.2	32.1	64.2	16.8	3.9	33.5	66.7	16.4
Área								
Urbana	0.9	11.1	39.9	24.6	0.9	13.8	45.3	24.0
Rural	7.4	51.9	87.2	9.5	6.9	52.9	87.5	9.0
Etnicidad								
Indígena	7.1	49.1	84.9	10.0	6.6	52.4	86.6	8.9
No indígena	2.4	21.1	50.9	21.2	2.2	21.5	53.9	21.3
Región								
Metropolitana	0.8	6.6	23.8	26.3	0.7	8.6	29.7	30.1
Norte	7.8	59.5	83.4	7.3	8.8	59.3	87.1	7.1
Nororiente	6.3	34.7	66.7	17.9	4.9	37.4	69.3	15.5
Suroriente	6.3	36.1	74.4	14.4	6.4	40.1	77.3	13.3
Central	1.0	19.0	57.1	24.2	0.9	19.4	62.5	20.8
Suroccidente	3.6	35.1	78.9	12.8	3.5	35.7	75.9	12.5
Noroccidente	7.2	49.9	83.3	10.3	6.9	53.1	84.1	8.2
Petén	8.5	44.4	74.2	17.9	3.1	36.7	75.7	16.6
Departamento								
Guatemala	0.8	6.6	23.8	26.3	0.7	8.6	29.7	30.1
El Progreso	2.2	24.6	60.3	19.4	0.8	20.2	64.5	19.4
Sacatepéquez	0.7	9.2	42.2	27.0	0.6	7.6	46.7	28.8
Chimaltenango	1.8	31.5	69.9	18.6	1.4	28.3	73.3	12.8
Escuintla	0.4	12.6	52.7	27.7	0.6	16.6	59.9	24.5
Santa Rosa	4.7	27.2	73.1	17.3	7.6	30.2	72.4	17.0
Sololá	1.4	30.3	82.8	10.3	2.0	32.3	85.4	8.8
Totonicapán	3.5	35.6	86.8	9.0	5.1	41.6	80.0	12.7
Quetzaltenango	1.7	26.4	70.3	16.6	2.3	27.8	62.6	16.9
Suchitepéquez	3.0	31.3	72.7	17.5	1.4	29.5	72.9	14.0
Retalhuleu	3.5	33.8	76.8	14.2	1.3	28.1	72.7	16.0
San Marcos	6.4	45.8	83.6	10.1	5.9	45.7	82.6	8.7
Huehuetenango	6.7	47.6	81.4	11.8	7.5	54.2	85.3	9.8
Quiché	7.8	52.6	85.5	8.5	6.1	51.8	82.8	6.4
Baja Verapaz	8.4	41.1	75.7	9.7	4.2	34.3	77.3	14.6
Alta Verapaz	7.6	63.9	85.3	6.7	9.9	65.2	89.4	5.4
Petén	8.5	44.4	74.2	17.9	3.1	36.7	75.7	16.6
Izabal	4.2	29.5	65.0	20.5	2.5	38.2	65.9	17.1
Zacapa	3.7	32.6	67.4	17.2	1.6	29.1	65.6	14.8
Chiquimula	12.0	45.9	71.0	15.0	11.2	48.5	77.2	12.5
Jalapa	8.3	48.5	80.2	10.7	8.4	50.9	80.3	11.3
Jutiapa	6.1	34.4	71.3	14.8	4.0	39.8	79.0	11.8

Fuente: Elaboración con datos de Encovi para cada año. Nota: Véase anexo metodológico.

Cuadro 2.4

Guatemala: Población que sufre privaciones y profundidad media de la privación según dimensión (2006)

Porcentajes e índices

	Acceso limitado a saneamiento	Sin seguro	Hacinamiento	Acceso limitado a agua	Piso de tierra	Sin acceso a agua	Privaciones en salud Sin acceso a saneamiento	Privación media (índice)
Total	65.3	63.0	51.3	40.9	35.8	14.3	9.9	0.401
Área								
Urbana	34.9	48.0	35.5	23.5	17.3	6.1	1.9	0.239
Rural	93.3	76.8	65.9	56.8	52.8	21.9	17.3	0.550
Etnicidad								
Indígena	80.8	79.8	64.4	47.8	55.0	20.2	13.0	0.516
No indígena	55.6	52.5	43.2	36.6	23.8	10.7	7.9	0.329
Departamento								
Guatemala	27.8	32.7	30.6	19.6	9.8	7.6	0.6	0.184
El Progreso	77.9	63.9	41.8	33.2	19.5	12.4	6.7	0.365
Sacatepéquez	21.6	47.9	36.8	20.7	17.4	8.1	1.2	0.219
Chimaltenango	51.5	72.0	41.9	22.5	32.3	6.0	3.1	0.327
Escuintla	71.5	37.4	53.0	53.7	21.3	1.8	12.1	0.358
Santa Rosa	77.3	70.3	53.4	33.7	42.2	11.5	20.0	0.440
Sololá	81.2	81.7	56.4	28.3	46.6	4.6	2.8	0.431
Totonicapán	87.3	87.8	59.1	30.5	54.6	3.9	9.6	0.476
Quetzaltenango	56.1	68.3	49.5	28.0	25.1	7.6	1.9	0.338
Suchitepéquez	67.5	56.0	62.6	43.0	36.6	6.0	20.7	0.418
Retalhuleu	71.1	61.2	59.9	50.5	36.1	5.4	7.1	0.416
San Marcos	82.7	74.8	66.8	43.8	42.5	8.0	2.5	0.459
Huehuetenango	79.5	80.7	61.9	38.2	47.5	24.2	12.9	0.493
Quiché	84.4	87.1	65.9	37.9	63.6	21.9	17.2	0.540
Baja Verapaz	85.6	80.6	48.5	73.0	53.0	26.0	12.0	0.541
Alta Verapaz	90.0	79.7	67.0	82.2	68.8	46.0	15.3	0.642
Petén	98.1	73.4	65.8	80.3	48.3	22.6	17.0	0.579
Izabal	83.0	63.7	51.2	74.1	33.1	15.7	12.9	0.477
Zacapa	73.9	57.8	51.2	32.4	27.9	13.9	14.0	0.387
Chiquimula	76.7	77.2	54.5	52.6	43.2	23.8	26.8	0.507
Jalapa	77.3	80.9	62.0	60.2	65.0	19.4	24.3	0.556
Jutiapa	84.8	75.9	48.8	59.6	39.7	22.5	36.7	0.526

Fuente: Elaboración con datos de Encovi para cada año.

Nota: Véase anexo metodológico.

Adultos < 6 años de Esc.	Adultos sin escolaridad	Privaciones en educación			Privaciones en ingresos		
		Escolaridad esperada < 6 años	Escolaridad esperada < 0 años	Privación media (índice)	Ingresos < CBV	Ingresos < CBA	Privación media (índice)
62.2	34.5	29.3	15.3	0.357	50.5	29.4	0.256
44.0	20.1	17.8	8.6	0.234	29.2	11.8	0.116
82.9	51.1	38.9	20.9	0.469	70.2	45.6	0.384
82.2	54.4	38.8	21.0	0.475	72.4	48.1	0.405
50.9	23.3	23.3	11.6	0.283	36.8	17.8	0.163
32.7	11.0	13.9	7.0	0.169	12.2	2.3	0.033
59.7	27.0	22.6	9.3	0.296	50.2	25.4	0.234
50.3	19.1	20.3	8.1	0.254	32.6	11.7	0.124
66.1	32.4	20.9	8.3	0.312	61.5	37.5	0.314
65.4	34.2	28.6	13.3	0.351	38.2	13.1	0.138
71.5	36.9	25.6	12.9	0.363	56.2	29.3	0.264
79.9	57.2	36.5	22.0	0.469	75.0	55.3	0.454
83.5	50.1	36.9	17.8	0.461	74.5	42.1	0.363
65.2	33.5	23.6	10.5	0.327	48.3	22.7	0.215
70.5	41.1	35.0	18.5	0.408	56.4	25.8	0.228
66.5	34.4	27.4	13.2	0.345	54.8	25.4	0.240
77.6	42.6	28.3	12.9	0.392	64.0	40.8	0.339
80.7	50.2	44.7	23.2	0.486	71.1	40.7	0.357
86.2	66.8	44.4	27.7	0.542	83.7	60.1	0.501
74.1	52.2	33.5	18.5	0.429	66.1	40.9	0.352
78.4	58.1	40.7	23.3	0.494	75.4	58.7	0.481
72.0	34.8	32.8	17.0	0.379	52.4	26.8	0.238
65.7	36.7	31.2	15.7	0.377	53.4	26.2	0.246
65.3	33.2	30.9	16.0	0.372	51.0	28.9	0.258
70.6	46.3	33.8	19.8	0.428	62.4	47.4	0.378
79.4	43.5	45.7	26.0	0.488	70.5	47.8	0.396
73.6	39.0	25.9	13.7	0.373	53.2	33.1	0.278

Cuadro 2.5

Guatemala: Población que sufre privaciones y profundidad media de la privación según dimensión (2014)

Porcentajes e índices

	Acceso limitado a saneamiento	Sin seguro	Hacinamiento	Acceso limitado a agua	Piso de tierra	Sin acceso a agua	Privaciones en salud Sin acceso a saneamiento	Privación media (índice)
Total	61.7	73.3	42.9	43.4	31.3	13.5	5.3	0.388
Área								
Urbana	31.9	61.7	28.4	24.6	15.7	5.7	1.6	0.242
Rural	90.9	84.7	57.0	61.8	46.7	21.1	8.9	0.530
Etnicidad								
Indígena	77.2	88.1	54.8	54.6	47.8	20.4	5.0	0.497
No indígena	51.8	63.9	35.3	36.2	20.9	9.1	5.5	0.318
Departamento								
Guatemala	26.2	49.0	27.7	19.3	11.4	7.1	0.9	0.202
El Progreso	65.1	78.7	28.0	41.0	16.2	14.7	3.6	0.353
Sacatepéquez	22.8	61.9	28.8	22.7	19.0	6.7	1.1	0.233
Chimaltenango	55.6	77.8	38.3	30.5	24.8	9.6	1.4	0.340
Escuintla	55.0	49.5	44.5	53.1	16.1	4.0	5.3	0.325
Santa Rosa	71.8	75.1	43.5	51.9	33.7	25.4	11.8	0.447
Sololá	82.8	92.9	34.1	23.5	20.8	3.3	2.3	0.371
Totonicapán	78.3	90.2	41.0	39.7	48.9	8.8	4.9	0.445
Quetzaltenango	46.4	78.4	33.8	37.9	13.2	9.1	1.8	0.315
Suchitepéquez	57.3	62.1	55.3	45.3	30.9	4.2	15.3	0.386
Retalhuleu	77.3	64.7	49.3	61.6	36.7	8.1	3.4	0.430
San Marcos	75.3	85.3	53.7	57.2	31.9	11.4	1.9	0.453
Huehuetenango	69.6	93.8	52.1	54.5	43.0	14.7	2.7	0.472
Quiché	73.2	87.1	46.6	48.5	47.3	7.8	6.5	0.453
Baja Verapaz	75.2	77.0	38.7	46.6	39.5	14.4	5.8	0.425
Alta Verapaz	89.0	86.6	68.1	74.7	64.9	52.1	3.5	0.627
Petén	95.6	77.7	42.1	64.4	36.8	18.3	4.4	0.485
Izabal	84.0	68.6	50.2	53.0	37.8	6.2	3.4	0.433
Zacapa	62.2	66.0	38.2	42.8	22.6	12.0	12.2	0.366
Chiquimula	72.1	83.3	48.2	50.1	51.0	21.2	30.4	0.509
Jalapa	75.9	87.9	46.5	45.9	56.7	16.1	21.3	0.501
Jutiapa	80.3	83.7	44.0	39.9	32.4	17.0	22.0	0.456

Fuente: Elaboración con datos de Encovi para cada año.

Nota: Véase anexo metodológico.

Adultos < 6 años de Esc.	Adultos sin escolaridad	Privaciones en educación			Privaciones en ingresos		
		Escolaridad esperada < 6 años	Escolaridad esperada < 0 años	Privación media (índice)	Ingresos < CBV	Ingresos < CBA	Privación media (índice)
56.9	30.3	20.4	8.2	0.296	76.0	52.5	0.436
41.9	19.9	14.4	6.1	0.218	62.1	33.9	0.296
74.5	42.7	25.6	9.9	0.373	89.8	70.7	0.574
75.6	47.8	27.1	10.8	0.395	90.3	71.8	0.578
46.2	20.4	15.9	6.4	0.234	67.0	40.2	0.346
33.9	12.8	12.5	5.7	0.171	50.1	19.0	0.197
47.9	21.0	12.5	3.5	0.227	77.0	50.3	0.410
44.4	17.0	12.9	3.7	0.202	67.7	35.7	0.308
58.9	24.3	16.6	3.5	0.262	84.7	65.3	0.521
54.4	25.6	17.4	7.2	0.271	70.6	36.9	0.330
58.1	28.1	14.5	5.6	0.274	80.7	56.5	0.467
68.3	42.3	18.3	5.8	0.337	89.7	71.4	0.547
70.8	40.9	20.3	6.8	0.348	87.4	63.9	0.521
52.5	24.9	16.8	6.6	0.268	75.8	53.7	0.438
64.1	33.1	20.4	8.0	0.313	81.0	50.2	0.419
55.6	26.5	20.5	8.6	0.279	77.8	47.7	0.399
68.9	34.5	20.7	8.4	0.336	86.6	69.6	0.572
73.2	40.7	30.3	10.8	0.383	92.1	75.1	0.615
70.8	52.8	27.1	13.5	0.408	86.4	70.4	0.556
62.4	35.6	18.2	9.0	0.314	84.7	54.7	0.466
73.2	53.0	27.6	12.6	0.406	90.4	73.6	0.589
64.2	30.0	21.1	6.4	0.289	78.8	56.1	0.450
52.9	34.8	26.0	9.8	0.308	71.4	50.4	0.423
57.3	27.9	17.3	7.1	0.289	70.4	48.0	0.396
70.3	48.3	30.8	13.8	0.401	82.4	56.4	0.469
70.3	35.4	29.6	11.7	0.363	83.9	67.5	0.542
62.9	32.7	20.3	6.9	0.310	82.7	63.1	0.519

Cuadro 3.1

Guatemala: Proyecciones de población por departamento (2000, 2005, 2010, 2015 y 2020)

Personas

	2000	2005	2010	2015	2020
Total	11,225,403	12,700,611	14,361,666	16,176,133	18,055,025
Departamento					
Guatemala	2,518,891	2,821,400	3,103,685	3,353,951	3,573,179
El Progreso	138,680	145,302	155,596	169,290	184,543
Sacatepéquez	246,883	277,518	310,037	343,236	376,111
Chimaltenango	447,013	515,832	595,769	685,513	782,584
Escuintla	536,855	609,478	685,830	761,085	832,311
Santa Rosa	300,326	315,770	340,381	375,001	415,108
Sololá	308,205	362,150	424,068	491,530	562,792
Totonicapán	339,190	394,567	461,838	537,584	618,077
Quetzaltenango	622,719	690,057	771,674	863,689	959,047
Suchitepéquez	403,871	449,063	504,267	568,608	638,137
Retalhuleu	240,895	266,286	297,385	332,815	369,863
San Marcos	795,331	887,947	995,742	1,121,644	1,250,306
Huehuetenango	849,923	973,555	1,114,389	1,264,449	1,409,756
Quiché	659,720	777,998	921,390	1,088,942	1,276,936
Baja Verapaz	216,497	236,419	264,019	299,432	339,873
Alta Verapaz	783,139	923,427	1,078,942	1,256,486	1,450,280
Petén	369,384	489,209	613,693	736,010	858,256
Izabal	314,912	355,935	403,256	455,982	512,242
Zacapa	199,310	207,149	218,510	236,593	257,832
Chiquimula	302,268	328,247	362,826	406,422	455,645
Jalapa	243,525	272,454	309,908	355,566	407,125
Jutiapa	387,867	400,847	428,462	472,304	525,022

Fuente: Datos 1990: INE-CELADE. "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050". Datos 2000 a 2020: INE. Proyecciones y estimaciones de población basadas en el XI Censo de Población (2002).

Cuadro 3.2

Guatemala: Tasa global de fecundidad por departamento (2005, 2010-2014)

Hijos por mujer

	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Total	3.8	3.1	3.1	3.1	3.1	3.3
Departamento						
Guatemala	2.5	2.2	2.2	2.3	2.3	2.5
El Progreso	3.2	2.9	3.1	2.9	3.0	3.4
Sacatepéquez	3.1	2.6	2.6	2.6	2.5	2.6
Chimaltenango	4.2	3.4	3.3	3.3	3.2	3.5
Escuintla	3.2	2.4	2.6	2.6	2.6	2.9
Santa Rosa	3.8	3.0	3.2	3.3	3.2	3.5
Sololá	4.3	3.0	2.9	2.9	2.9	3.2
Totonicapán	4.3	3.3	3.2	3.2	3.2	3.5
Quetzaltenango	3.6	2.9	2.9	3.0	2.9	3.2
Suchitepéquez	4.7	3.2	3.3	3.2	3.1	3.5
Retalhuleu	3.7	3.0	3.1	3.1	3.0	3.4
San Marcos	5.0	3.8	3.6	3.5	3.4	3.9
Huehuetenango	4.5	3.9	3.8	3.8	3.7	4.2
Quiché	5.4	4.3	4.2	4.1	4.0	4.5
Baja Verapaz	4.3	3.6	3.6	3.5	3.4	3.9
Alta Verapaz	4.8	4.1	3.9	3.9	3.7	4.3
Petén	3.9	3.1	3.0	3.0	3.0	3.5
Izabal	3.9	3.0	3.0	2.9	2.9	3.2
Zacapa	3.5	3.1	3.2	3.2	3.2	3.5
Chiquimula	4.5	3.6	3.6	3.8	3.5	4.0
Jalapa	4.5	3.6	3.7	3.6	3.7	4.1
Jutiapa	4.2	3.3	3.2	3.2	3.2	3.6

Fuente: INE, con datos del Registro Nacional de las Personas.

Cuadro 3.3

Guatemala: Tasa de crecimiento total por departamento (1995-2020)

Por 100 personas

	1995-2000	2005	2010	2015	2020
Total	2.4	2.5	2.5	2.3	2.1
Departamento					
Guatemala	2.5	2.1	1.8	1.4	1.2
El Progreso	1.6	1.1	1.5	1.7	1.7
Sacatepéquez	2.4	2.3	2.2	2.0	1.8
Chimaltenango	3.4	2.9	2.9	2.8	2.6
Escuintla	3.3	2.5	2.3	2.0	1.7
Santa Rosa	0.6	1.2	1.7	2.0	2.0
Sololá	2.9	3.3	3.1	2.9	2.6
Totonicapán	1.0	3.2	3.2	3.0	2.7
Quetzaltenango	0.8	2.2	2.3	2.2	2.0
Suchitepéquez	2.1	2.2	2.4	2.4	2.3
Retalhuleu	1.6	2.1	2.3	2.2	2.0
San Marcos	1.0	2.3	2.4	2.3	2.0
Huehuetenango	2.3	2.8	2.7	2.4	2.0
Quiché	4.6	3.4	3.4	3.3	3.2
Baja Verapaz	3.4	2.0	2.4	2.6	2.5
Alta Verapaz	3.4	3.3	3.1	3.0	2.8
Petén	6.1	5.3	4.2	3.4	2.9
Izabal	0.9	2.5	2.5	2.4	2.3
Zacapa	1.2	0.9	1.3	1.7	1.7
Chiquimula	1.8	1.8	2.1	2.3	2.3
Jalapa	0.7	2.4	2.7	2.8	2.7
Jutiapa	1.6	0.9	1.5	2.1	2.1

Fuente: Datos 1990: INE-CELADE. "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050". Datos 2000 a 2020: INE. Proyecciones y estimaciones de población basadas en el XI Censo de Población (2002).

Cuadro 3.4

Guatemala: Razón de mortalidad materna y muertes maternas por departamento de residencia de la madre (2000, 2007 y 2013)

Por 100,000 nacidos vivos

	Muertes maternas	2000 RMM	Muertes maternas	2007 RMM	Muertes maternas	2013 RMM
Total	651	153.0	537	139.7	452	113.5
Departamento						
Guatemala	81	122.2	43	65.9	32	48.0
El Progreso	6	130.0	3	75.6	1	23.4
Sacatepéquez	5	61.9	8	109.9	10	138.5
Chimaltenango	22	127.0	25	157.5	21	129.2
Escuintla	27	147.2	12	74.9	11	65.3
Santa Rosa	10	89.9	6	66.7	7	71.9
Sololá	34	264.5	13	113.4	10	97.9
Totonicapán	30	196.6	34	275.3	21	167.7
Quetzaltenango	17	72.3	18	95.5	18	85.0
Suchitepéquez	17	99.5	17	103.5	9	62.1
Retalhuleu	7	77.2	7	88.5	5	59.5
San Marcos	47	134.8	32	106.1	40	127.8
Huehuetenango	93	245.8	81	226.2	91	232.6
Quiché	55	170.9	57	196.0	49	162.0
Baja Verapaz	10	108.2	15	195.4	8	97.9
Alta Verapaz	91	266.2	71	207.0	44	123.9
Petén	26	162.1	27	186.1	24	149.7
Izabal	26	207.4	32	301.8	14	131.8
Zacapa	6	75.9	2	34.3	2	31.6
Chiquimulá	18	147.7	18	159.8	15	130.6
Jalapa	13	122.5	5	53.4	11	114.0
Jutiapa	10	70.3	11	96.5	9	74.3
Extranjero	90	190		113	155	
Ignorado	521	30		148	56	

Fuente: Línea basal de mortalidad materna para el año 2000 MSPAS; Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2007, MSPAS/SEGEPLAN, y Situación de la Mortalidad Materna, Informe de país 2013, MSPAS.

Cuadro 4.1

Guatemala: Material predominante en las paredes exteriores, techo y piso de la vivienda (2000, 2006, 2011 y 2014)

Porcentajes

	2000	2006	2011	2014
Material de las paredes exteriores				
Ladrillo	3.7	3.7	1.0	2.0
Block	40.8	51.0	56.9	58.2
Concreto	1.5	2.1	n.i	1.3
Adobe	25.0	20.1	18.6	16.4
Madera	14.7	13.1	13.6	13.3
Lámina metálica	4.3	4.2	4.8	5.5
Bajareque	2.8	2.3	1.4	1.5
Lepa, palo o caña	6.2	3.0	2.5	1.7
Otro	1.0	0.4	1.2	0.2
Material del techo				
Concreto	12.4	18.7	19.0	19.9
Lámina metálica	69.3	69.2	71.5	72.3
Asbesto cemento	1.9	1.3	0.8	0.6
Teja	10.4	8.1	6.0	5.1
Paja, palma o similar	5.2	2.7	2.2	2.0
Otro	0.7	0.0	0.4	0.1
Material del piso				
Ladrillo cerámico	9.7	7.6	9.5	16.3
Ladrillo de cemento	13.4	22.1	5.6	15.0
Ladrillo de barro		0.4	n.i.	0.5
Torta de cemento	36.0	38.6	37.0	39.8
Parqué	n.i.	0.0	n.i.	0.0
Madera	0.3	0.4	0.4	0.9
Tierra	40.7	30.9	30.4	27.5
Otro	0.0	0.1	17.1	0.0

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Nota: para el año 2000 en el material del piso se incluye ladrillo de cemento y barro; en el ladrillo de cemento, y en ladrillo cerámico se incluye, piso cerámico-granito.

n.i. = Categorías no incluidas en la encuesta

Cuadro 4.2

Guatemala: Tipo de vivienda, conexión a servicios básicos y tenencia de la vivienda (2000, 2006, 2011 y 2014)

Porcentajes

	2000	2006	2011	2014
Tipo de vivienda				
Casa formal	88.8	90.4	87.8	88.6
Apartamento	.9	2.2	1.5	.7
Cuarto en casa de vivienda	3.0	3.8	2.7	1.5
Rancho	5.4	2.8	2.2	1.9
Casa improvisada	1.9	.8	5.8	7.2
Otro	.0	.1	.0	.1
Vivienda conectada a				
Red de distribución de agua	70.8	78.9	74.9	78.1
Red de drenajes	38.2	45.7	44.4	45.2
Red de distribución de energía eléctrica	73.1	81.8	78.9	81.0
Red telefónica	17.2	20.6	11.5	9.6
Contador de agua	31.5	39.3	36.4	33.2
Contador de electricidad	62.1	80.6	75.3	80.0
Tenencia de la vivienda				
Propia y totalmente pagada	54.7	72.8	71.9	74.7
Propia y pagándola a plazos	2.6	1.7	2.1	1.2
Alquilada	9.7	13.3	13.2	12.3
Cedida o prestada	14.4	12.0	12.3	11.2
Otro	18.6	.2	.5	.6
Hogares que viven en hacinamiento	46.8	38.1	36.6	32.0

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 4.3

Guatemala: Hogares conectados a servicios básicos por área, pobreza y departamento según tipo de servicio (2014)

Porcentajes

	Distribución de agua	De drenajes	Energía eléctrica	Telefónica	Contador de agua	Contador de electricidad
Total	78.1	45.2	81.0	9.6	33.2	80.0
Área						
Urbana	89.8	73.4	90.5	16.6	53.6	89.7
Rural	64.2	11.6	69.6	1.1	8.9	68.3
Pobreza						
Pobreza extrema	60.8	12.1	52.4	0.3	6.4	51.4
Pobreza no extrema	72.6	31.4	77.3	1.5	20.5	75.5
No pobreza	87.0	64.3	92.2	17.6	49.7	91.8
Departamento						
Guatemala	91.3	78.0	91.4	21.8	65.1	91.6
El Progreso	82.3	39.1	84.7	8.5	46.3	84.6
Sacatepéquez	91.9	81.9	91.3	10.1	74.0	91.1
Chimaltenango	78.2	52.8	84.2	7.1	26.1	83.9
Escuintla	62.6	51.0	85.5	6.5	22.7	83.6
Santa Rosa	64.2	32.1	76.5	4.1	15.1	76.5
Sololá	94.9	21.8	87.2	3.3	14.4	87.1
Totonicapán	84.7	24.9	88.4	6.3	15.6	88.1
Quetzaltenango	81.2	56.1	94.3	10.1	54.2	93.2
Suchitepéquez	70.2	50.4	78.3	3.9	23.3	74.5
Retalhuleu	58.2	26.6	87.3	6.0	15.7	84.5
San Marcos	76.1	29.1	88.4	7.0	15.9	87.3
Huehuetenango	77.2	33.6	80.9	4.2	12.8	76.2
Quiché	83.3	32.7	75.0	2.9	12.9	74.3
Baja Verapaz	82.4	30.7	72.5	1.7	12.4	71.9
Alta Verapaz	45.6	12.5	35.1	2.6	8.0	34.5
Petén	66.9	7.4	65.7	3.1	27.4	64.6
Izabal	72.2	27.6	69.2	9.7	27.3	69.2
Zacapa	87.0	46.3	79.4	11.6	34.0	76.5
Chiquimula	71.4	32.6	72.2	6.3	17.3	71.2
Jalapa	78.6	32.2	73.6	6.8	23.7	73.3
Jutiapa	79.1	32.8	84.1	6.1	31.2	82.7

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2014.

Cuadro 4.4

Guatemala: Acceso a agua, tipo de servicio y tratamiento del agua para beber (2000, 2006, 2011 y 2014)

Porcentajes

	2000	2006	2011	2014
Acceso a agua				
Tubería dentro de la vivienda	56.3	62.1	60.1	59.5
Tubería fuera de la vivienda pero dentro del terreno	12.4	14.3	13.9	16.8
Chorro público	4.0	2.3	1.2	1.5
Pozo perforado público o privado	14.6	10.5	10.0	11.4
Río, lago o manantial	7.3	5.9	7.5	5.1
Camión cisterna	.4	1.4	1.2	.5
Agua de lluvia	.6	.9	1.7	2.2
Otro	4.5	2.6	4.4	3.1
Tipo de servicio de agua del que disponen los hogares con acceso a agua por tubería				
Público	49.0	59.3	55.9	58.0
Privado	19.4	9.7	8.5	9.4
Comité de agua	31.5	31.0	35.7	32.7
Tratamiento que se le da al agua para beber				
La hierven	43.2	35.2	38.7	38.4
La filtran	1.4	2.0	3.1	3.7
Le ponen cloro	15.4	10.6	9.4	11.3
Compran agua purificada	n.i.	26.2	26.5	27.4
Ninguno	38.5	25.9	22.3	18.8
Otro	1.5	.1	.1	.3

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2014.

Cuadro 4.5

Guatemala: Tipo y exclusividad de servicio sanitario, y forma de eliminación de basura (2000, 2006, 2011 y 2014)

Porcentajes

	2000	2006	2011	2014
Tipo de servicio sanitario				
Inodoro conectado a red de drenajes	30.3	40.3	42.2	42.9
Inodoro conectado a fosa séptica	3.2	7.0	6.5	7.8
Excusado lavable	10.8	7.2	7.1	7.6
Letrina o pozo ciego	42.6	36.5	36.3	36.7
No tiene	13.2	9.0	7.9	5.0
Exclusividad del servicio sanitario				
Uso exclusivo del hogar	83.4	82.6	85.7	87.4
Uso compartido con otros hogares	16.6	17.4	14.3	12.6
Forma de eliminación de la basura				
Servicio municipal	6.2	14.0	17.2	20.0
Servicio privado	17.9	21.0	19.2	18.3
La queman	29.7	34.8	42.2	44.0
La entierran	5.5	4.7	4.2	4.3
La tiran en cualquier lugar	28.0	16.5	13.6	8.3
Aboneras/reciclan	9.6	7.0	2.9	3.5
Otro	3.2	2.1	.6	1.6

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 5.1

Guatemala: Indicadores básicos de salud materno infantil (1995, 1998/99, 2002, 2008/09 y 2014/15)

Porcentajes

	1995	1998/99	2002	2008/09	2014/15
Mortalidad (× 1,000 nacidos vivos)^{1/}					
Neonatal	29	26	23	18	18
Infantil	57	49	44	34	32
En la niñez	79	65	59	45	42
Desnutrición en menores de 5 años (%)^{2/}					
Crónica (Talla para la edad)	55.2	n.d.	54.3	49.8	46.5
Aguda (Peso para la talla)	3.8	n.d.	1.8	1.4	0.7
Global (Peso para la edad)	21.8	n.d.	17.2	13.1	12.6
Inmunizaciones (% para niños de 12 a 23 meses)					
Todas las vacunas	42.6	59.5	62.5	71.2	59.0
Ninguna vacuna	8.0	3.8	3.6	1.7	0.6
Fecundidad (promedio de hijos por mujer)					
Tasa Global de Fecundidad	5.1	5.0	4.4	3.6	3.1
Urbana	3.8	4.1	3.4	2.9	2.5
Rural	6.2	5.8	5.2	4.2	3.7
Mujeres según método anticonceptivo utilizado (%)^{3/}					
Algún método	31.4	38.2	43.3	54.1	60.6
Algún método moderno	26.9	30.9	34.4	44	48.9
Algún método natural o tradicional	4.6	7.3	8.8	10.1	11.7
Atención prenatal (%)^{4/}					
Atención prenatal	86.1	86.3	84.3	93.2	96.2
Atención prenatal en el primer trimestre	n.d.	n.d.	51.1	60.4	n.d.
Vacuna toxoide tetánico y diftérico	56.0	56.9	64.0	66.7	77.9
Atención en el parto (%)^{4/}					
Atención del parto por médico o enfermera	34.8	40.6	41.4	51.4	65.6
Partos en establecimientos de salud	34.3	40.4	42.1	51.3	65.0

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1995, 1998/99, 2002, 2008/09 y 2014/15.

1/ Para los 10 años anteriores a la encuesta.

2/ Cada índice se expresa en dos desviaciones estándar de la mediana de los estándares de crecimiento de referencia de la OMS.

3/ Para 1995, 1998/99, 2002 y 2008/09 incluye a las mujeres actualmente unidas, para 2014/15 incluye a las mujeres actualmente casadas o unidas de 15 a 49 años.

4/ Para los nacimientos de los cinco años anteriores a la encuesta.

n.d. = No disponible.

Cuadro 5.2

Guatemala: Inmunizaciones en niños de 12 a 23 meses por área, etnicidad, nivel educativo de la madre y departamento de residencia (2014/2015)

Porcentajes

	Con tarjeta de vacunación	Niños que han recibido vacunas (%)								Cobertura	
		BCG	DPT1	DPT2	DPT3	POLIO 1	POLIO 2	POLIO 3	Anti sarampión	Todas	Ninguna
Total	90.9	98.0	97.5	92.7	84.6	97.6	91.7	82.5	63.2	59	0.6
Área											
Urbana	89.0	98.2	98.3	94.0	86.3	98.2	92.6	83.4	65.6	61.4	0.3
Rural	91.9	97.9	97.1	92.0	83.6	97.3	91.2	82.0	61.9	57.6	0.7
Etnicidad											
Indígena	91.9	98.1	96.6	90.3	82.0	97.1	89.6	80.0	60.5	56.1	0.6
No-indígena	89.0	98.0	98.5	95.4	87.6	98.2	94.0	85.3	66.4	62.3	0.4
Nivel educativo de la madre											
Sin educación	91.8	97.4	95.7	89.0	78.4	95.5	86.9	74.8	57.1	52.9	0.8
Primaria incompleta	91.7	98.1	97.2	92.0	81.6	97.6	90.9	81.0	59.5	54.5	0.9
Primaria completa	94.0	99.0	98.6	93.6	86.8	98.9	93.1	83.9	64.9	61.1	0.1
Secundaria	89.3	97.3	98.3	94.9	89.7	98.1	94.2	86.3	68.7	64.6	0.3
Superior	73.8	100.0	97.1	95.5	91.8	97.1	95.2	94.8	77.8	76.2	0.0
Departamento											
Guatemala	86.7	97.8	98.1	93.6	86.6	98.1	91.8	80.8	71.5	67.0	0.0
El Progreso	85.2	100.0	100.0	100.0	96.1	100.0	100.0	93.7	81.7	81.7	0.0
Sacatepéquez	95.1	100.0	96.8	95.4	90.7	96.8	94.0	88.7	66.2	66.2	0.0
Chimaltenango	90.9	97.9	97.9	96.1	91.5	97.9	96.1	92.6	65.6	64.8	2.1
Escuintla	91.6	97.8	97.8	97.8	89.7	97.8	97.8	90.6	64.0	62.3	2.2
Santa Rosa	95.6	96.4	100.0	98.6	90.4	100.0	96.4	85.2	75.5	64.2	0.0
Sololá	88.9	94.3	93.1	89.5	82.3	94.3	89.3	79.6	55.2	46.3	2.3
Totonicapán	96.6	96.3	96.5	94.2	85.3	96.5	94.2	88.8	69.7	64.0	0.8
Quetzaltenango	93.1	99.4	97.2	91.8	85.5	95.1	87.4	79.6	53.3	51.4	0.6
Suchitepéquez	91.3	100.0	95.1	93.3	86.9	96.1	95.6	82.2	41.8	41.8	0.0
Retalhuleu	93.0	100.0	96.6	90.3	83.8	96.7	87.1	80.5	54.7	51.3	0.0
San Marcos	91.7	98.9	98.7	92.2	76.2	98.0	89.6	75.6	43.3	37.8	0.0
Huehuetenango	90.4	98.3	96.2	90.3	80.9	96.2	89.7	80.9	45.5	43.7	0.7
Quiché	95.7	99.5	97.6	92.8	87.5	98.3	90.3	81.5	73.1	69.9	0.0
Baja Verapaz	97.3	100.0	99.1	93.1	87.6	99.1	94.3	83.0	73.2	69.8	0.0
Alta Verapaz	88.0	96.1	96.0	80.0	66.5	97.7	81.3	67.4	58.5	48.5	0.0
Petén	93.3	97.6	99.1	98.4	93.5	99.1	98.4	94.0	90.6	86.9	0.9
Izabal	90.1	93.9	95.2	86.7	67.4	95.2	86.7	71.7	53.2	46.0	2.6
Zacapa	82.2	98.5	97.9	96.5	94.8	97.9	97.9	92.9	80.6	76.5	1.5
Chiquimula	87.4	99.1	99.4	97.5	93.8	99.4	97.5	90.7	71.6	70.0	0.6
Jalapa	90.4	97.7	99.4	97.8	95.8	98.5	97.8	91.3	65.9	60.0	0.6
Jutiapa	91.2	98.4	99.2	98.2	90.2	99.1	95.0	90.7	71.7	66.9	0.0

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSMI-2014/15

Nota: Entre los niños de 12 a 23 meses, porcentaje con carné de salud visto por la entrevistadora y porcentaje que recibió cada vacuna en cualquier momento, según el carné de salud o el informe de la madre.

Vacunas: BCG, contra la tuberculosis, DPT o vacuna pentavalente.

Cuadro 5.3

Guatemala: Estado nutricional de los menores de 5 años por área, etnicidad y departamento (2008/09 y 2014/15)

Porcentajes

	Desnutrición crónica o talla para la edad		Desnutrición aguda o peso para la talla		Desnutrición global o peso para la edad	
	2008/09	2014/15	2008/09	2014/15	2008/09	2014/15
Total	49.8	46.5	1.4	0.7	13.1	12.6
Área						
Urbana	34.3	34.6	1.0	0.8	8.2	9.5
Rural	58.6	53.0	1.6	0.7	15.9	14.3
Etnicidad						
Indígena	65.9	58.0	1.3	0.6	16.8	14.6
No-indígena	36.2	34.2	1.5	0.9	10.1	10.3
Departamento						
Guatemala	26.3	25.3	1.4	1.0	7.3	7.7
El Progreso	25.3	29.1	1.7	1.6	8	8.9
Sacatepéquez	51.4	42.4	1.6	0.9	8.5	7.3
Chimaltenango	61.2	56.5	1.2	0.4	14.5	12.6
Escuintla	32.4	26.9	0.8	1.1	10.2	8.9
Santa Rosa	28.9	33.6	0.7	0.6	7.7	8.4
Sololá	72.3	65.6	1.0	0.0	17.3	15.5
Totonicapán	82.2	70.0	0.9	0.5	24.5	18.5
Quetzaltenango	43.1	48.8	1.5	1.0	10	12.1
Suchitepéquez	43.5	39.6	2.3	1.1	12.5	12.2
Retalhuleu	34.6	34.2	2.3	1.1	11.5	12.3
San Marcos	53.5	54.8	2.9	0.7	14.4	15.2
Huehuetenango	69.5	67.7	1.0	0.4	20.8	21.4
Quiché	72.2	68.7	1.0	0.2	21.5	18
Baja Verapaz	59.4	50.2	1.6	0.6	14.9	13.2
Alta Verapaz	59.4	50.0	1.1	0.7	9.3	10.2
Petén	41.9	36.1	1.0	0.7	9	7.6
Izabal	40.4	26.4	2.8	1.2	13.2	6.2
Zacapa	45.9	40.0	0.4	0.5	16	13.1
Chiquimula	61.8	55.6	1.2	0.4	16.9	19.2
Jalapa	49.3	53.8	0.2	0.6	11.6	16
Jutiapa	36.8	35.7	1.8	0.9	10.5	8.5

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil -ENSMI- 2008/09 y 2014/15.

Nota: Niños de 3 a 59 meses a dos desviaciones estándar de la mediana de los estándares de crecimiento de referencia de la OMS.

Cuadro 5.4

Guatemala: Diarrea y enfermedades respiratorias en menores de 6 años por área, etnicidad y departamento (2014)

Porcentajes

	Padecimiento de diarrea		Padecimiento de enfermedades respiratorias		Atención por padecimiento de diarrea o enfermedades respiratorias	
	%	Recibieron medicinas	%	Recibieron medicinas	Médico fijo o ambulatorio	Algún familiar
Total	20.2	65.9	33.0	87.2	24.9	28.0
Área						
Urbana	17.4	62.0	32.3	90.5	36.7	24.8
Rural	22.4	68.2	33.5	84.6	16.1	30.3
Etnicidad						
Indígena	24.7	69.2	33.0	85.2	14.7	30.1
No-indígena	16.9	62.4	32.9	88.6	32.8	26.4
Departamento						
Guatemala	16.9	66.1	37.6	91.5	52.3	25.6
El Progreso	11.7	62.8	23.1	84.5	31.8	14.3
Sacatepéquez	14.4	45.5	30.3	90.1	35.4	19.7
Chimaltenango	16.1	53.1	28.2	74.8	23.5	42.9
Escuintla	19.6	63.2	30.0	94.0	39.6	23.9
Santa Rosa	22.5	45.5	48.0	86.2	31.5	21.2
Sololá	17.9	67.2	26.9	88.9	17.7	35.7
Totonicapán	9.8	67.1	21.7	83.9	23.8	25.3
Quetzaltenango	11.4	61.5	19.6	80.0	18.5	32.0
Suchitepéquez	25.0	77.3	38.1	90.4	27.1	42.9
Retalhuleu	23.0	75.4	27.2	92.0	32.6	19.3
San Marcos	14.2	71.6	17.0	84.4	23.7	30.8
Huehuetenango	29.0	69.1	39.2	81.9	8.5	29.5
Quiché	21.6	63.3	32.7	86.9	14.2	20.4
Baja Verapaz	21.9	53.6	44.3	77.2	17.9	25.1
Alta Verapaz	42.8	72.7	47.7	90.2	12.7	31.2
Petén	17.9	58.2	31.8	81.9	12.6	36.6
Izabal	4.1	48.6	12.4	96.7	16.1	18.0
Zacapa	13.7	55.7	47.6	93.6	19.1	22.3
Chiquimula	18.4	63.3	42.3	92.5	16.0	17.5
Jalapa	14.7	56.3	25.9	78.7	14.1	33.1
Jutiapa	14.6	57.2	37.5	90.5	30.9	13.3

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-2014.

Nota: para los padecimientos de diarrea y enfermedades respiratorias del mes pasado.

Cuadro 5.5

Guatemala: Acceso a servicios de salud por área, etnicidad y departamento (2014)

Porcentajes

	Padecimiento de enfermedad o accidente	Fue a consultar por razones de salud	Persona a quien consultó		Lugar de atención		Acceso a seguro médico		
			Médico, odontólogo, ginecólogo, psicólogo	Se auto medicó	Hospital público	Clínica privada	Seguro privado	IGSS	Ninguno
Total	12.1	1.3	40.9	24.0	18.3	22.5	1.1	9.2	89.2
Área									
Urbana	12.0	1.6	53.7	20.9	19.7	28.3	1.9	14.0	83.3
Rural	12.3	1.0	28.0	27.2	16.7	15.4	0.3	4.6	95.0
Etnicidad									
Indígena	12.7	1.0	29.8	27.1	16.1	16.3	1.9	14.0	83.3
No-indígena	11.8	1.5	48.2	22.0	19.6	26.1	0.3	4.6	95.0
Departamento									
Guatemala	13.4	1.7	57.2	21.2	14.8	30.4	2.6	19.0	77.5
El Progreso	7.5	1.0	59.3	13.4	40.4	15.1	2.4	7.0	90.5
Sacatepéquez	8.9	1.7	52.1	22.2	18.4	31.6	1.3	12.0	86.1
Chimaltenango	14.9	1.7	38.4	22.3	15.4	29.0	0.4	7.7	91.8
Escuintla	14.9	0.9	41.6	28.2	19.5	13.8	0.9	17.7	81.2
Santa Rosa	19.9	2.3	44.5	18.9	14.6	22.9	1.4	6.7	91.6
Sololá	7.3	0.5	33.3	28.7	8.5	23.5	0.2	2.7	96.9
Totonicapán	5.7	0.3	34.5	33.3	20.2	21.2	0.2	3.4	96.2
Quetzaltenango	6.9	0.9	62.2	27.5	27.0	51.0	1.1	6.5	91.3
Suchitepéquez	15.1	1.1	33.4	32.9	23.8	23.2	0.9	13.0	85.7
Retalhuleu	14.6	1.3	40.2	31.4	24.1	23.5	1.0	11.3	87.6
San Marcos	7.0	1.0	45.3	5.9	17.2	23.0	0.5	5.0	94.3
Huehuetenango	6.8	0.3	37.9	23.2	33.8	23.5	0.3	1.6	98.1
Quiché	9.0	1.2	36.8	20.0	33.8	11.9	0.0	4.6	95.3
Baja Verapaz	22.4	1.9	27.8	21.4	6.9	11.9	0.2	7.1	92.5
Alta Verapaz	24.1	2.6	22.0	34.6	11.9	9.9	1.1	3.7	94.7
Petén	9.6	0.9	30.9	14.0	26.6	12.0	0.9	6.4	92.2
Izabal	3.1	0.5	45.6	10.3	27.8	14.5	0.7	12.5	86.5
Zacapa	27.4	2.4	36.6	27.1	12.4	22.0	1.9	12.3	85.3
Chiquimula	17.9	1.2	27.2	26.4	18.7	13.5	0.9	4.5	94.0
Jalapa	7.9	1.2	36.6	8.4	20.3	29.3	0.7	4.9	94.4
Jutiapa	7.7	1.9	54.0	18.0	20.9	29.3	1.0	5.4	93.3

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-2014.

Nota: Consulta y padecimiento de enfermedades del mes pasado.

Cuadro 5.6

Guatemala: Uso actual de métodos anticonceptivos por área, etnicidad, nivel educativo y región (1987, 1995, 1998/99, 2002, 2008/09 y 2014/15)

Porcentajes

	1987	1995	1998/99	2002	2008/09	2014/15
Total	23.2	31.4	38.2	43.3	54.1	60.6
Área						
Urbana	43.0	48.9	52.3	56.7	65.7	68.2
Rural	13.8	19.8	27.7	34.7	45.6	55.3
Etnicidad						
Indígena	5.5	9.6	12.9	23.8	40.2	52.3
No-indígena	34.4	43.3	49.9	52.8	63.3	68
Nivel educativo						
Sin educación	9.8	14.1	19.4	24.7	39.9	50.5
Primaria	24.3	32.5	38.4	45.6	53.9	n.d.
Secundaria o más	53.3	63.1	68.0	67.6	70.2	n.d.
Región						
Metropolitana	45.0	50.1	57.2	60.0	72.1	73.5
Norte	10.6	13.7	20.8	32.3	49.2	54.8
Nororient	28.3	25.7	31.5	41.7	53.6	59.8
Surorient	23.3	29.1	32.9	32.9	56.7	65.4
Central	21.9	32.8	39.1	48.0	62.6	65.5
Suroccidente	14.8	23.1	30.4	35.7	50	56.4
Noroccidente	6.5	11.8	13.9	27.3	34.1	48.9
Petén	n/d	n/d	23.5	33.9	46.5	60.4

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil -ENSMI-, 1987, 1995, 1998/99, 2002, 2008/09 y 2014/15.

Nota: Mujeres de 15 a 49 años actualmente unidas. Para 2014/15 incluye a las casadas y unidas.

Cuadro 5.7

Guatemala: Atención prenatal y mujeres que asistieron hasta a cuatro controles prenatales, por edad de la madre al momento del nacimiento, área, educación y quintil de riqueza (2014/2015)

Porcentajes

	Atención prenatal			Por profesional de salud ^{1/}	Mujeres que asistieron a 4 controles o más
	Médico	Enfermera	Comadrona capacitada		
Total	64.0	27.3	4.3	95.6	86.2
Edad de la madre al nacimiento					
Menor de 20	61.1	29.8	4.2	95.9	84.5
De 20 a 34	65.8	25.9	4.3	95.9	87.1
De 35 a 49	58.4	31.6	4.4	94.4	83.2
Área					
Urbana	81.5	12.2	2.9	96.5	88.7
Rural	53.3	36.5	5.1	95.0	84.6
Nivel de educación					
Sin educación	39.9	44.1	8.5	92.5	81.3
Primaria incompleta	52.9	35.8	5.8	94.5	83.7
Primaria completa	66.2	26.3	3.6	96.1	85.5
Secundaria	86.5	10.5	0.8	97.8	91.1
Superior	97.4	2.2	0.0	99.6	96.9
Quintil de riqueza					
Inferior	38.7	47.7	7.0	93.3	81.2
Segundo	50.1	38.3	6.4	94.8	84.4
Intermedio	66.9	24.7	3.7	95.2	84.5
Cuarto	85.4	10.0	1.7	97.1	89.4
Superior	93.0	4.7	0.9	98.6	94.6

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSMI- 2014/15.

Para las mujeres de 15 a 49 años que tuvieron algún nacimiento vivo en los cinco años anteriores a la encuesta.

1/ El profesional de salud incluye médico, médico ambulatorio, enfermera y comadrona capacitada.

Cuadro 6.1

Guatemala: Tasa de alfabetismo por área, sexo, etnicidad, pobreza y quintiles de ingreso (2000, 2006, 2011 y 2014)

Porcentajes

	Población de 15 años o más				Jóvenes de 15 a 24 años			
	2000	2006	2011	2014	2000	2006	2011	2014
Total	68.2	74.8	76.6	79.1	81.7	87.5	91.1	93.3
Área de residencia								
Urbana	83.5	86.0	86.1	86.1	93.1	94.5	95.8	95.0
Rural	56.9	62.3	66.3	71.4	74.1	81.1	86.4	91.8
Sexo								
Hombre	77.2	81.8	83.6	84.8	87.7	91.4	93.6	94.9
Mujer	60.2	68.9	70.4	74.0	76.3	84.8	88.7	91.8
Etnicidad								
Indígena	50.1	59.6	62.7	67.0	69.8	80.3	86.0	90.5
No indígena	79.4	83.4	84.7	86.2	89.0	92.2	94.3	95.1
Pobreza								
Pobreza extrema	39.9	46.7	57.5	61.8	53.6	66.3	81.0	86.5
Pobreza no extrema	57.7	63.9	68.5	75.5	76.8	83.4	87.8	93.0
No pobreza	82.8	87.1	86.1	89.2	93.5	96.7	96.4	97.7
Quintil de ingresos								
Q1	49.3	49.5	59.8	62.3	66.8	70.5	83.8	88.0
Q2	52.9	60.8	65.3	70.1	67.9	79.5	86.0	90.0
Q3	62.8	73.1	73.8	77.6	77.8	88.7	90.2	93.6
Q4	74.6	83.8	82.5	84.7	88.9	94.4	94.6	96.1
Q5	89.7	93.5	92.9	93.6	95.4	98.6	98.1	97.7

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 6.2

Guatemala: Tasa de alfabetismo por departamento, según grupos de edad (2014)

Porcentajes

	Población de 15 años y más			Jóvenes de 15 a 24 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	84.8	74.0	79.1	94.9	91.8	93.3
Departamento						
Guatemala	94.4	88.7	91.3	96.9	94.8	95.8
El Progreso	85.0	84.4	84.7	96.3	95.3	95.8
Sacatepéquez	93.6	84.6	88.9	98.2	96.4	97.3
Chimaltenango	88.3	78.0	82.8	96.0	97.4	96.8
Escuintla	85.5	77.4	81.3	95.9	95.6	95.8
Santa Rosa	83.4	80.4	81.9	93.8	94.6	94.2
Sololá	80.5	59.0	69.1	95.8	91.2	93.5
Totonicapán	82.2	62.5	71.4	97.0	91.2	93.9
Quetzaltenango	88.9	78.6	83.3	95.6	95.4	95.5
Suchitepéquez	84.0	69.4	76.4	93.4	93.2	93.3
Retalhuleu	87.2	74.5	80.6	96.0	92.2	94.1
San Marcos	86.5	73.2	79.6	97.2	95.8	96.5
Huehuetenango	80.0	64.5	71.9	93.9	87.7	90.7
Quiché	74.5	52.9	62.9	89.4	83.0	85.9
Baja Verapaz	79.8	67.0	73.0	92.6	87.3	89.9
Alta Verapaz	73.1	54.7	63.4	93.2	83.0	87.8
Petén	82.9	80.3	81.6	94.8	94.8	94.8
Izabal	80.9	74.8	77.8	97.0	95.0	96.0
Zacapa	81.3	78.6	79.8	92.3	93.7	93.0
Chiquimulá	68.8	66.7	67.7	84.5	85.3	84.9
Jalapa	80.9	68.7	74.8	92.3	86.5	89.6
Jutiapa	82.6	76.3	79.4	96.7	95.7	96.2

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2014.

Cuadro 6.3

Guatemala: Escolaridad promedio por área, sexo, etnicidad, pobreza y quintiles de ingresos, según grupos de edad (2000, 2006, 2011 y 2014)

Años de escolaridad

	Población de 15 años o más				Jóvenes de 15 a 24 años			
	2000	2006	2011	2014	2000	2006	2011	2014
Total	4.3	5.0	5.4	5.6	5.3	6.1	6.9	7.2
Área de residencia								
Urbana	6.6	6.8	7.0	7.0	7.5	7.6	8.2	8.2
Rural	2.6	3.0	3.6	4.1	3.8	4.5	5.6	6.2
Sexo								
Hombre	4.9	5.6	5.9	6.0	5.7	6.5	7.2	7.3
Mujer	3.8	4.6	5.0	5.3	5.0	5.7	6.7	7.1
Etnicidad								
Indígena	2.4	3.1	3.6	4.0	3.7	4.7	5.6	6.1
No indígena	5.5	6.1	6.4	6.6	6.3	6.9	7.7	7.9
Pobreza								
Pobreza extrema	1.4	1.8	2.7	3.1	2.1	2.9	4.5	5.0
Pobreza no extrema	2.6	3.0	3.7	4.5	3.9	4.6	5.6	6.6
No pobreza	6.3	6.9	7.1	7.6	7.3	8.0	8.5	8.9
Quintil de ingresos								
Q1	2.0	1.9	2.9	3.1	3.1	3.3	5.0	5.4
Q2	2.3	2.8	3.4	3.8	3.3	4.4	5.4	6.0
Q3	2.9	4.0	4.3	4.7	4.1	5.5	6.1	6.6
Q4	4.4	5.5	5.7	6.1	5.7	6.8	7.4	7.8
Q5	8.1	8.8	9.0	9.1	8.5	9.2	9.8	9.7

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 6.4

Guatemala: Escolaridad promedio por sexo y departamento (2014)

Años de escolaridad

	Población de 15 años y más			Jóvenes de 15 a 24 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	6.0	5.3	5.6	7.3	7.1	7.2
Departamento						
Guatemala	8.0	7.4	7.6	8.2	8.4	8.3
El Progreso	6.1	5.9	6.0	7.7	7.6	7.7
Sacatepéquez	7.2	6.2	6.7	8.2	7.8	8.0
Chimaltenango	6.0	5.4	5.7	7.7	7.6	7.6
Escuintla	6.1	5.3	5.7	7.5	7.6	7.6
Santa Rosa	5.5	5.2	5.4	7.6	7.4	7.5
Sololá	5.4	4.2	4.7	7.3	7.1	7.2
Totonicapán	5.2	4.1	4.6	7.0	6.5	6.7
Quetzaltenango	7.0	5.6	6.2	7.9	7.2	7.5
Suchitepéquez	5.6	4.5	5.1	7.2	6.8	7.0
Retalhuleu	6.2	5.2	5.7	8.1	7.5	7.8
San Marcos	5.5	4.6	5.0	7.1	7.2	7.1
Huehuetenango	4.7	3.8	4.2	6.2	5.5	5.8
Quiché	5.0	4.0	4.4	6.6	6.2	6.4
Baja Verapaz	5.4	4.6	5.0	7.5	6.6	7.1
Alta Verapaz	4.6	3.5	4.0	6.4	5.3	5.8
Petén	5.3	5.3	5.3	7.0	7.0	7.0
Izabal	6.0	5.7	5.8	7.5	7.8	7.6
Zacapa	5.3	5.6	5.5	6.8	7.4	7.1
Chiquimulá	3.9	4.3	4.1	5.3	5.9	5.6
Jalapa	4.9	4.2	4.5	6.2	6.0	6.1
Jutiapa	5.4	4.9	5.1	7.3	7.2	7.2

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2014.

Cuadro 6.5

Guatemala: Indicadores básicos del sistema educativo por nivel y ciclo (2005-2014)

Porcentajes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa bruta de escolaridad										
Preprimaria	57.9	58.8	58.4	60.0	72.0	70.1	67.8	63.3	62.8	63.6
Primaria	113.1	113.6	113.4	113.6	118.6	116.2	113.7	108.0	102.7	98.7
Básico	55.4	57.8	60.5	62.3	66.7	70.9	70.3	69.3	69.3	68.4
Diversificado	29.9	31.4	32.2	32.0	33.4	36.7	37.9	38.9	38.1	38.0
Tasa neta de escolaridad										
Preprimaria	47.0	48.1	48.2	49.0	57.1	54.9	47.6	44.9	45.6	47.3
Primaria	93.5	94.5	95.0	95.1	98.7	95.8	92.8	89.1	85.4	82.3
Básico	33.2	34.7	36.4	37.2	40.2	42.9	43.3	42.2	44.0	44.9
Diversificado	19.0	20.0	20.7	20.1	21.2	22.3	23.5	24.2	24.1	24.4
Tasa de deserción										
Preprimaria	5.2	7.0	6.3	6.5	7.8	9.2	7.6	6.6	3.6	3.4
Primaria	6.2	5.6	5.5	5.7	5.5	6.0	4.8	4.9	3.5	3.6
Básico	5.3	5.8	7.1	9.2	8.2	10.3	5.2	6.9	5.9	4.1
Diversificado	4.9	7.3	7.1	8.4	6.5	12.0	4.6	3.4	1.9	1.5
Tasa de repitencia										
Primaria	12.9	12.4	12.4	12.7	11.5	11.9	10.9	11.8	10.2	9.1
Básico	2.9	2.7	3.0	3.3	3.1	3.0	2.8	5.6	4.5	4.0
Diversificado	1.1	1.1	1.4	1.2	1.2	0.2	0.8	1.7	0.9	0.8
Tasa de aprobación										
Primaria	85.0	84.0	84.3	87.0	86.4	85.1	84.8	85.7	86.6	87.5
Básico	58.6	58.3	58.9	67.3	68.4	66.2	67.8	68.2	69.6	71.6
Diversificado	68.1	68.5	69.1	76.3	76.0	74.4	75.4	77.3	80.1	83.1

Fuente: Anuarios estadísticos, Ministerio de Educación.

Cuadro 6.6

Guatemala: Resultados de logro en la evaluación a graduandos del nivel medio en lectura y matemática, según sexo, área, etnicidad y sector (2010-2015)

Porcentajes

	Lectura						Matemática					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total evaluados	117,258	123,512	137,466	141,930	171,993	149,652	117,258	123,512	137,466	141,930	171,993	149,652
Porcentaje del logro nacional	22.4	23.7	24.5	26.0	26.0	26.0	5.1	7.5	7.3	8.0	8.5	8.5
Sexo												
Mujeres	21.7	22.8	23.3	25.1	25.0	25.1	3.5	5.2	5.0	5.7	6.1	6.1
Hombres	23.1	24.6	25.6	27.0	27.1	26.9	6.6	9.7	9.5	10.3	10.8	10.8
Área												
Urbana	22.9	24.2	25.1	26.7	26.9	26.7	5.2	7.6	7.5	8.3	8.8	8.8
Rural	15.9	17.5	18.3	19.4	18.8	19.2	3.9	6.2	5.7	5.6	5.4	5.8
Etnicidad												
Maya	11.1	13.0	13.9	14.7	15.2	15.8	1.8	3.6	3.7	4.0	4.6	4.8
Ladino	26.8	28.0	29.0	31.1	31.4	30.5	6.2	9.0	8.8	9.8	10.3	10.1
Sector												
Cooperativa	12.2	13.9	14.8	15.4	16.5	16.1	0.6	2.2	3.3	2.4	3.4	3.9
Municipal	10.1	12.4	14.7	14.2	12.3	12.6	1.2	2.2	1.8	2.4	1.6	1.3
Privado	23.3	24.6	25.5	27.1	27.1	27.1	5.9	8.2	8.0	9.1	9.7	9.6
Oficial	21.1	23.1	23.7	25.5	25.9	24.8	2.7	6.2	6.0	6.1	6.4	6.1

Fuente: MINEDUC, DIGEDUCA. Anuario de resultados de las evaluaciones nacionales.

Cuadro 6.7

Guatemala: Estudiantes matriculados y graduados en educación superior (2009-2013)

Número de alumnos y porcentajes

	2009	2010	2011	2012	2013
Total alumnos matriculados	216,884	233,333	250,543	264,045	313,457
Proporción de mujeres matriculadas	51.1	50.2	49.8	50.1	50.8
Proporción de inscritos en sector privado	38.1	37.1	38.9	39.6	42.1
Tasa de crecimiento de matriculación	5.8	7.6	7.4	5.4	18.7
Hombres	3	9.6	8.1	4.8	17.1
Mujeres	8.7	5.6	6.7	6	20.4
Total de alumnos graduados	12,746	14,450	19,990	20,831	24,442
Proporción de mujeres graduadas	53.8	55.6	56	58.3	55.7

Fuente: INE, con datos de la universidad pública y 11 universidades privadas.

Cuadro 6.8

Guatemala: Proporción de inscritos en un plantel educativo por área, pobreza y departamento, según grupos de edad para el nivel educativo (2014)

Porcentajes

	Preprimaria 5 a 6 años	Primaria 7 a 12 años	Secundaria 13 a 18 años	Terciaria 19 a 24 años
Total	40.2	88.4	41.0	7.1
Área				
Urbana	52.0	90.5	55.5	11.8
Rural	31.3	86.8	28.9	2.0
Pobreza				
Pobreza extrema	27.2	81.6	18.3	0.4
Pobreza no extrema	38.2	89.2	35.4	1.8
No pobreza	58.5	93.9	63.4	15.1
Departamento				
Guatemala	60.2	92.4	59.4	11.5
El Progreso	53.8	94.6	57.5	5.5
Sacatepéquez	55.7	92.1	55.6	10.1
Chimaltenango	39.8	88.1	41.7	8.6
Escuintla	55.0	89.9	48.0	4.8
Santa Rosa	40.5	94.0	45.0	8.7
Sololá	34.4	88.9	39.4	4.5
Totonicapán	35.0	89.8	29.2	2.8
Quetzaltenango	33.6	89.9	35.1	10.8
Suchitepéquez	39.1	87.3	38.5	4.0
Retalhuleu	52.6	83.2	44.4	6.3
San Marcos	21.3	87.8	38.1	6.0
Huehuetenango	15.6	84.0	23.9	3.9
Quiché	32.8	85.6	35.0	5.5
Baja Verapaz	61.2	92.6	43.6	5.6
Alta Verapaz	31.5	86.3	30.9	3.9
Petén	57.1	90.4	39.8	6.8
Izabal	13.6	70.8	37.9	4.5
Zacapa	61.5	90.0	38.4	8.1
Chiquimula	37.1	86.7	22.5	1.4
Jalapa	44.7	88.4	29.8	5.5
Jutiapa	56.3	93.3	41.2	8.3

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2014.

Cuadro 7.1

Guatemala: Tasa de participación económica, tasa de desempleo abierto y tasa de subempleo por sexo, área y etnicidad (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	1989	2000	2006	2011	2014
Tasa de participación económica	57.7	66.4	66.2	64.4	62.3
Hombre	89.9	89.7	88.3	86.3	85.8
Mujer	28.4	45.6	47.4	44.9	41.3
Urbana	61.8	68.8	68.2	66.4	64.9
Rural	55.1	64.7	63.9	62.2	59.4
Indígena	56.2	68.8	68.1	67.2	63.3
No indígena	58.5	65.0	65.3	62.8	61.7
Tasa de desempleo abierto	2.1	5.6	1.9	2.5	2.4
Hombre	1.7	4.3	1.5	1.8	2.1
Mujer	3.3	7.8	2.5	3.6	2.9
Urbana	3.5	6.7	2.7	3.0	3.2
Rural	1.1	4.7	0.9	1.9	1.4
Indígena	0.5	4.8	0.9	1.3	1.2
No indígena	2.9	6.1	2.5	3.2	3.1
Tasa de subempleo	24.7	8.6	15.4	10.8	8.9
Hombre	23.5	6.8	14.0	9.9	8.2
Mujer	28.3	11.9	17.6	12.3	10.2
Urbana	26.7	10.8	16.7	10.9	8.2
Rural	23.4	6.9	13.9	10.8	9.7
Indígena	19.4	6.7	11.7	11.3	9.8
No indígena	27.6	9.9	17.6	10.5	8.4

Fuente: INE, Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 7.2

Guatemala: Población ocupada en sector informal y población ocupada no remunerada por sexo, área y etnicidad (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	1989	2000	2006	2011	2014
Población ocupada informal	65.3	74.2	69.0	71.5	70.2
Hombre	64.0	71.6	65.9	70.2	68.7
Mujer	68.9	78.9	74.0	73.6	72.8
Urbana	54.0	57.8	56.8	59.1	59.8
Rural	72.9	86.8	83.3	85.8	82.5
Indígena	84.4	88.6	84.2	86.9	84.4
No indígena	54.9	64.6	59.8	61.7	61.4
Población ocupada no remunerada	12.2	14.3	13.5	13.3	10.9
Hombre	12.3	11.5	9.4	10.7	9.1
Mujer	11.9	19.5	19.9	17.8	14.2
Urbana	5.1	8.0	8.8	8.4	6.8
Rural	17.0	19.2	18.9	19.0	15.8
Indígena	20.0	19.7	19.7	19.0	16.0
No indígena	8.0	10.7	9.7	9.6	7.7

Fuente: INE, Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 7.3

Guatemala: Distribución de la población ocupada por categoría ocupacional (2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	2000*	2006	2011	2014
Total	100	100	100	100
Empleado(a) del gobierno	4.9	5.5	5.5	5.5
Empleado(a) privado	29.8	33.9	32.7	35.5
Jornalero(a) o peón	12.4	9.0	15.3	15.7
Empleado(a) doméstico(a)	3.3	3.2	3.7	3.3
Trabajador(a) por cuenta propia no agrícola		19.4	16.3	17.2
Trabajador(a) por cuenta propia agrícola	30.4	11.7	11.1	9.2
Patrón(a) empleador(a), socio(a) no agrícola		3.4	1.9	2.3
Patrón(a) empleador(a), socio(a) agrícola	5.1	.4	.3	.4
Trabajador(a) familiar sin pago	14.1	13.5	13.3	10.9

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

* Para el año 2000 no se dispone de información desagregada según sector agrícola y no agrícola.

Cuadro 7.4

Guatemala: Distribución de la población ocupada por categoría ocupacional según sexo (2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	2000		2006		2011		2014	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Porcentaje del total de ocupados	64.7	35.3	61.4	38.6	63.6	36.4	65.2	34.8
Total	100							
Empleado(a) del gobierno	4.8	5.2	4.9	6.5	4.5	7.1	4.4	7.6
Empleado(a) privado	33.1	23.8	38.8	26.1	35.1	28.5	38.5	29.7
Jornalero(a) o peón	16.7	4.6	13.4	1.9	21.4	4.5	21.6	4.7
Empleado(a) doméstico(a) en casa particular	0.4	8.6	0.1	8.2	0.6	9.2	0.2	9.1
Trabajador(a) por cuenta propia no agrícola	28.7	33.5	11.6	31.8	9.8	27.8	10.3	30.1
Trabajador(a) por cuenta propia agrícola			17.0	3.3	15.4	3.7	12.7	2.7
Patrón(a) empleador(a), socio(a) no agrícola	5.1	5.0	4.2	2.2	2.2	1.4	2.6	1.7
Patrón(a) empleador(a), socio(a) agrícola			0.6	0.1	0.4	0.1	0.5	0.2
Trabajador(a) familiar sin pago	11.3	19.3	9.4	19.9	10.7	17.8	9.1	14.2

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

* Para el año 2000 no se dispone de información desagregada según sector agrícola y no agrícola.

Cuadro 7.5

Guatemala: Distribución de la población ocupada por actividad económica (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	1989	2000	2006	2011	2014
Miles de ocupados	2,630	4,078	4,937	5,581	6,246.1
Total	100	100	100	100	100
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	48.0	36.5	30.6	33.8	33.0
Explotación de minas y canteras	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1
Industrias manufactureras	14.0	14.1	16.4	14.4	12.5
Electricidad, gas y agua	0.4	0.3	0.3	0.3	1.0
Construcción	4.3	5.9	7.0	5.9	6.0
Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	13.7	22.1	23.0	22.4	24.6
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	2.7	2.4	3.2	3.5	3.6
Establecimientos financieros, seguros, bienes, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.4	2.6	3.6	3.7	4.0
Administración pública y defensa	0.0	2.1	2.3	2.9	2.3
Enseñanza	0.0	3.0	4.4	3.7	3.7
Servicios de salud, sociales y personales	15.3	10.5	8.8	9.1	9.3
Organizaciones extraterritoriales	0.0	0.2	0.3	0.1	0.0

Fuente: INE, Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 7.6

Guatemala: Distribución de la población ocupada por actividad económica según área de residencia (1989, 2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	1989		2000		2006		2011		2014	
	Urbano	Rural								
Miles de personas	1,062.8	1,566.9	1,791.9	2,286.4	2,651.2	2,285.6	3,002.1	2,579.4	3,392.6	2,853.5
Total	100									
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14.9	70.4	11.1	56.4	10.8	53.6	13.6	57.3	12.3	57.5
Explotación de minas y canteras	0.2	0.2	0.0	0.3	0.2	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2
Industrias manufactureras	20.4	9.6	18.1	10.9	19.9	12.4	18.2	10.0	16.0	8.3
Electricidad, gas y agua	0.7	0.3	0.4	0.2	0.3	0.2	0.4	0.2	1.4	0.5
Construcción	5.5	3.4	6.0	5.9	7.9	5.9	6.0	5.7	6.9	5.0
Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	22.2	8.0	30.2	15.7	29.4	15.7	29.3	14.5	31.3	16.6
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	4.5	1.5	3.2	1.8	4.1	2.1	4.8	1.9	4.8	2.1
Establecimientos financieros, seguros, bienes, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	3.0	0.4	4.9	0.8	5.5	1.3	6.1	1.0	6.0	1.6
Administración pública y defensa	0.0	0.0	3.3	1.2	3.3	1.3	4.1	1.4	3.5	0.9
Enseñanza	0.0	0.0	5.6	1.0	6.8	1.7	5.3	1.9	5.4	1.6
Servicios de salud, sociales y personales	28.5	6.3	16.7	5.7	11.6	5.5	11.9	5.8	12.3	5.8
Organizaciones extra-territoriales	0.0	0.0	0.4	0.1	0.4	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0

Fuente: INE, Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

Cuadro 7.7

Guatemala: Distribución de la población ocupada por actividad económica según tipo de empleo formal-informal (2000, 2006, 2011 y 2014)

Población de 15 años o más

Porcentajes

	2000	2006	2011	2014	2000	2006	2011	2014
	% de trabajadores informales				Distribución de los empleos formales			
Total	n.a	n.a	n.a	n.a	100	100	100	100
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	92.1	90.7	93.1	89.5	10.6	9.1	8.2	11.6
Explotación de minas y canteras	81.6	39.4	64.7	11.9	0.1	0.3	0.3	0.4
Industrias manufactureras	57.9	57.1	61.1	61.3	21.6	22.7	19.8	16.2
Electricidad, gas y agua	28.4	12.1	14.7	37.4	0.8	0.7	0.8	2.1
Construcción	64.3	67	70.8	71.2	7.8	7.4	6.0	5.8
Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	76.8	75.6	74	74.4	19	18.1	20.7	21.0
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	61.1	54.3	57.5	56.5	3.4	4.7	5.2	5.2
Establecimientos financieros, seguros, bienes, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	18.6	27.4	28.4	19.7	7.8	8.3	9.4	10.8
Administración pública y defensa	7.2	0.2	3.5	3.1	7.1	7.5	9.7	7.5
Enseñanza	10.4	8.1	5.5	6.0	9.3	13.2	12.4	11.6
Servicios de salud, sociales y personales	68.7	75.3	78.3	74.9	12	7	7	7.9
Organizaciones extraterritoriales	12.4	6.2	10.8	0.0	0.5	0.8	0.4	0.0

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000, 2006, 2011 (ajustada PNUD) y 2014.

n.a. = No aplica.

Cuadro 8.1

Guatemala: Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto (2001, 2005-2015)

Estructura porcentual

	2001	2005	2010	2011	2012	2013 ^{p/}	2014 ^{p/}	2015 ^{p/}
Estructura porcentual a quetzales del 2001:								
Millardos de quetzales de 2001^{a/}	147.0	166.7	199.5	207.8	213.9	221.9	231.3	240.8
Por el origen de la producción^{b/}								
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.9	14.1	13.2	13.3	13.6	13.7	13.6	13.6
2. Explotación de minas y canteras	0.7	0.6	0.7	0.8	0.6	0.6	0.8	0.9
3. Industrias manufactureras	19.7	19.3	18.1	17.9	17.9	17.9	17.7	17.6
4. Suministro de electricidad y captación de agua	2.6	2.7	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8
5. Construcción	3.9	3.7	3.0	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8
6. Comercio al por mayor y al por menor	12.9	12.5	11.7	11.6	11.7	11.6	11.6	11.7
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3	7.2	10.5	10.6	10.6	10.5	10.4	10.3
8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2.6	3.5	4.3	4.4	4.8	5.1	5.4	5.8
9. Alquiler de vivienda	10.2	10.4	10.2	10.1	10.1	10.0	9.9	9.8
10. Servicios privados	15.5	15.3	16.0	16.1	16.1	16.0	15.8	15.8
11. Administración pública y defensa	7.4	6.4	7.6	7.6	7.8	8.0	7.9	7.8
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	2.3	3.0	3.9	4.0	4.2	4.6	4.7	5.0
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	7.6	7.7	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.4
Por el destino del gasto^{b/}								
1. Gastos en consumo final de los hogares	83.4	85.5	84.8	84.4	84.6	84.6	84.3	85.1
2. Gastos en consumo del gobierno general	10.1	8.3	10.9	10.9	11.2	11.4	11.6	11.0
3. Formación bruta de capital fijo	18.3	17.6	14.3	14.7	14.8	14.5	14.5	14.7
Construcción	7.7	7.1	5.9	5.8	5.5	5.4	5.4	5.2
Maquinaria y equipo	10.6	10.6	8.5	9.2	9.7	9.5	9.5	10.1
4. Variación de existencias	1.4	1.5	-0.8	0.4	0.1	-0.2	-0.2	0.1
5. Exportación de bienes y servicios	28.2	26.4	26.1	25.8	25.5	26.2	27.1	27.4
6. Importación de bienes y servicios	41.3	39.3	35.8	36.8	36.7	36.9	37.5	38.9

	2001	2005	2010	2011	2012	2013 ^{p/}	2014 ^{p/}	2015 ^{p/}
Estructura porcentual a quetzales de cada año:	147.0	207.7	333.1	371.0	394.7	423.1	454.9	489.6
Millardos de quetzales de cada año^{c/}								
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Por el origen de la producción								
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.9	12.4	11.1	11.1	10.6	10.6	10.9	10.9
2. Explotación de minas y canteras	0.7	1.2	2.0	2.8	2.2	1.8	2.2	1.7
3. Industrias manufactureras	19.7	18.7	18.6	18.6	19.1	19.1	18.7	18.5
4. Suministro de electricidad y captación de agua	2.6	2.6	2.4	2.0	2.2	2.3	2.3	2.4
5. Construcción	3.9	4.7	4.0	4.0	4.2	4.1	4.0	4.0
6. Comercio al por mayor y al por menor	12.9	14.8	17.0	18.1	18.7	19.5	20.0	20.9
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3	6.1	7.9	7.8	7.7	7.5	7.4	7.7
8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2.6	2.7	3.2	3.1	3.3	3.4	3.4	3.4
9. Alquiler de vivienda	10.2	9.9	8.7	8.2	8.0	7.8	7.5	7.4
10. Servicios privados	15.5	15.3	14.3	13.6	13.6	13.5	13.3	13.1
11. Administración pública y defensa	7.4	6.6	7.3	7.1	7.2	7.4	7.5	7.6
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	2.3	2.3	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	7.6	7.4	6.3	6.3	6.1	5.9	5.8	5.6
Por el destino del gasto								
1. Gastos en consumo final de los hogares	83.4	87.7	86.1	85.3	85.9	86.5	85.7	84.9
2. Gastos en consumo del gobierno general	10.1	8.5	10.5	10.2	10.3	10.6	10.8	10.4
3. Formación bruta de capital fijo	18.3	18.3	14.8	14.8	14.8	14.3	13.8	13.1
Construcción	7.7	8.3	7.2	7.1	6.9	6.8	6.6	6.4
Maquinaria y equipo	10.6	10.0	7.6	7.7	7.9	7.5	7.2	6.8
4. Variación de existencias	1.4	1.4	-0.9	0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.1
5. Exportación de bienes y servicios	28.2	25.1	25.8	26.6	24.9	23.7	23.1	21.7
6. Importación de bienes y servicios	41.3	41.0	36.3	37.4	36.1	34.8	33.2	30.3

Fuente: Banco de Guatemala.

a/ La estructura porcentual se calcula a partir de millones de quetzales constantes a precios de 2001.

b/ La discrepancia entre el total y la suma de sus componentes se debe a la diferencia estadística que proviene de utilizar estructuras de precios base móvil, de conformidad con la metodología sugerida en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93).

c/ La estructura porcentual se calcula a partir de millones de quetzales de cada año.

p/ Cifras preliminares.

Cuadro 8.2

Guatemala: Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto (2005, 2010-2015)Tasas de variación porcentual ^{a/}

	2005	2010	2011	2012	2013 ^{p/}	2014 ^{p/}	2015 ^{p/}
Total	3.3	2.9	4.2	3.0	3.7	4.2	4.1
Por el origen de la producción^{b/}							
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.1	-0.2	5.0	4.9	4.7	3.7	3.8
2. Explotación de minas y canteras	-3.2	3.5	18.4	-19.3	3.5	46.7	6.6
3. Industrias manufactureras	2.6	3.3	3.0	3.3	3.5	3.2	3.7
4. Suministro de electricidad y captación de agua	2.7	5.1	5.6	6.4	5.2	5.0	4.3
5. Construcción	4.5	-11.5	2.4	0.8	1.7	4.4	3.4
6. Comercio al por mayor y al por menor	3.2	3.7	3.8	3.0	3.2	3.8	5.1
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11.3	2.9	4.8	3.1	2.9	3.0	3.5
8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	15.0	3.3	5.5	12.3	11.4	9.2	12.1
9. Alquiler de vivienda	2.4	2.9	2.9	3.0	3.0	3.1	3.1
10. Servicios privados	2.3	3.7	4.4	2.9	3.0	3.3	3.9
11. Administración pública y defensa	2.4	9.1	4.0	5.5	6.4	2.9	3.0
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	14.5	2.4	7.0	8.9	11.2	8.7	10.7
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	4.3	5.1	4.3	3.9	3.4	4.5	5.2
Por el destino del gasto^{b/}							
1. Gastos en consumo final de los hogares	4.3	3.4	3.6	3.1	3.7	3.9	5.1
2. Gastos en consumo del gobierno general	1.7	7.8	4.1	5.8	5.6	5.9	-1.2
3. Formación bruta de capital fijo	4.3	-2.1	7.1	3.6	1.5	4.3	5.7
Construcción	7.2	-13.1	1.7	-2.2	1.3	4.4	0.5
Maquinaria y equipo	2.0	11.7	12.3	8.9	1.7	4.3	10.4
5. Exportación de bienes y servicios	-2.1	6.1	3.0	1.8	6.7	7.6	5.6
6. Importación de bienes y servicios	-0.6	10.0	7.0	2.8	4.3	6.0	7.9

Fuente: Banco de Guatemala.

a/ A precios constantes de 2001.

b/ La discrepancia entre el total y la suma de los componentes se debe a la diferencia por no aditividad de índices encadenados.

p/ Cifras preliminares.

Cuadro 8.3

Guatemala: Indicadores de precios (2010-2015)^{a/}

Índices (base 2010=100) y quetzales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Índice de precios al consumidor (base 2010)	100	106.2	109.9	114.7	118.1	121.7
Regiones						
Metropolitana	100	104.7	108.2	111.7	113.2	113.8
Norte	100	108.9	115.2	123.2	133.7	145.1
Nororiente	100	106.3	109.8	113.9	117.0	120.8
Suroriente	100	109.9	115.7	124.4	134.3	143.5
Central	100	106.4	110.5	115.0	117.6	121.3
Suroccidente	100	107.0	109.0	113.4	115.7	118.6
Noroccidente	100	106.4	109.9	117.5	122.4	130.4
Petén	100	105.6	110.0	114.9	120.2	123.9
Grupos de productos:						
Alimentos y bebidas no alcohólicas	100	112.1	118.8	129.3	140.3	154.2
Bebidas alcohólicas y tabaco	100	105.0	104.0	102.4	104.7	108.1
Prendas de vestir y calzado	100	103.0	106.2	108.2	109.7	111.3
Vivienda, agua, electricidad, gas	100	105.8	105.6	110.4	109.9	103.7
Muebles, artículos para el hogar	100	103.0	107.4	109.2	110.6	113.0
Salud	100	103.4	106.5	109.0	111.4	113.2
Transporte	100	106.0	108.3	110.4	104.7	99.7
Comunicaciones	100	100.8	100.6	100.6	101.2	101.4
Recreación y cultura	100	102.2	105.5	107.3	110.3	112.1
Educación	100	100.9	101.5	102.8	103.5	104.4
Restaurante y hoteles	100	104.6	108.4	111.3	113.3	116.3
Bienes y servicios diversos	100	102.8	107.9	111.1	113.3	116.0
Poder adquisitivo del quetzal (base 2010=1)	1	0.942	0.910	0.872	0.847	0.822
Costo de la canasta básica						
Costo CBA (Q mensuales)	2,149.2	2,440.2	2,617.8	2,900.1	3,236.7	3,589.8
Costo CBV (Q mensuales)	3,921.9	4,452.9	4,777.0	5,292.2	5,906.4	6,550.7
Salarios mínimos	0.43	0.44	0.43	0.46	0.43	0.40
Agrícola (Q mensuales)	1,703.3	1,937.5	2,068.3	2,421.8	2,530.3	2,644.4
No-agrícola (Q mensuales)	1,703.3	1,937.5	2,068.3	2,421.8	2,530.3	2,644.4
Tipo de cambio (Q x USD)						
Promedio del año						
Compra	8.04	7.77	7.82	7.84	7.72	7.64
Venta	8.07	7.80	7.84	7.87	7.74	7.67
Último día del año						
Compra	8.00	7.79	7.88	7.83	7.58	7.63
Venta	8.03	7.83	7.91	7.87	7.61	7.68

Fuente: INE, Banco de Guatemala y Ministerio de Trabajo y Previsión Social

a. A diciembre de cada año.

CBA: Canasta Básica de Alimentos. CBV: Canasta Básica Vital.

Cuadro 8.4

Guatemala: Exportaciones de los principales productos agrícolas seleccionados (2001, 2005-2015)

En millones de quintales, millones de USD y USD

	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{p/}
Millones de quintales												
Azúcar	24.9	28.4	29.4	28.6	28.6	35.1	38.4	28.4	33.7	42.6	46.7	47.1
Banano	19.3	24.9	23.0	31.0	30.7	32.6	30.2	35.3	36.6	41.6	43.9	49.1
Café	5.4	4.5	4.4	5.1	5.1	5.2	4.7	5.1	5.0	4.8	4.0	4.0
Cardamomo	0.3	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.8	0.9	0.9	0.7
USD millones												
Azúcar	212.6	236.6	298.6	358.1	378.1	507.7	726.7	648.8	803.0	941.9	951.7	850.7
Banano	185.0	238.1	216.8	300.2	317.1	414.8	353.3	475.3	499.8	594.7	651.8	746.3
Café	306.5	464.1	464.0	577.3	646.2	582.3	713.9	1,174.2	958.1	714.5	668.2	663.0
Cardamomo	96.1	70.4	83.4	137.1	208.0	304.1	308.1	296.9	250.3	215.6	239.8	243.1
Precio promedio por quintal (USD)												
Azúcar	8.5	8.3	10.2	12.5	13.2	14.5	18.9	22.8	23.8	22.1	20.4	18.1
Banano	9.6	9.6	9.4	9.7	10.3	12.7	11.7	13.5	13.7	14.3	14.8	15.2
Café	56.8	103.1	105.5	113.2	126.7	112.0	151.9	230.2	191.6	148.9	167.1	165.8
Cardamomo	320.3	100.6	119.1	228.5	416.0	608.2	616.2	593.8	312.9	239.6	266.4	347.3

Fuente: Banco de Guatemala.

Nota: a partir del año 2002 la información corresponde al Comercio General el cual incluye lo siguiente: comercio de Territorio Aduanero, comercio al amparo del Decreto 29-89 del Congreso de la República "Ley de incentivo a la actividad exportadora y de maquila", y comercio al amparo del Decreto 65-89 del Congreso de la República "Ley de Zonas Francas".

p/ Cifras preliminares.

Cuadro 8.5

Guatemala: Situación financiera del Gobierno Central**(2001, 2005, 2010-2015)**

En millones de quetzales

	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{p/}
Ingresos Totales	18,222.1	24,906.7	37,425.1	43,154.0	45,873.8	49,259.2	52,224.3	52,751.2
Ingresos corrientes	18,207.7	24,881.1	37,397.3	43,141.1	45,855.1	49,250.3	52,217.1	52,725.2
Ingresos tributarios	15,928.7	23,310.0	34,772.0	40,292.2	42,819.8	46,335.5	49,096.9	49,724.3
Impuestos directos	3,864.1	6,057.9	10,329.8	12,710.5	13,453.7	16,052.8	17,768.0	17,555.6
Impuestos indirectos	12,064.7	17,252.2	24,442.1	27,581.7	29,366.1	30,282.7	31,328.9	32,168.8
Ingresos no tributarios	2,279.0	1,571.0	2,625.4	2,849.0	3,035.3	2,914.8	3,120.2	3,000.8
Ingresos de capital	14.3	25.6	27.8	12.9	18.7	8.8	7.2	26.0
Gastos	21,327.0	28,500.5	48,385.4	53,511.0	55,319.6	58,269.0	60,818.7	59,891.1
Gastos corrientes	15,196.2	18,927.3	34,656.6	38,774.2	42,307.5	45,555.3	47,471.2	49,257.0
Remuneraciones	5,979.6	6,828.9	12,528.8	14,155.7	15,080.6	16,967.9	18,465.8	20,303.8
Bienes y servicios	2,534.1	2,266.1	6,287.6	7,218.2	8,760.5	8,709.6	9,414.0	8,033.4
Descuentos y bonificaciones	14.1	91.8	103.5	184.9	170.8	228.5	106.4	6.2
Prestaciones a la Seguridad Social	1,130.8	1,665.4	2,979.2	3,147.1	3,305.9	3,580.9	3,774.1	3,897.9
Intereses	2,289.8	2,923.3	4,939.6	5,475.7	6,022.3	6,569.0	6,583.2	7,616.8
Transferencias	3,247.9	5,151.7	7,818.1	8,592.6	8,967.5	9,499.4	9,127.7	9,398.9
Gastos de capital	6,130.8	9,573.2	13,728.7	14,736.8	13,012.0	12,713.7	13,347.4	10,634.2
Inversión real directa	2,082.5	2,531.5	6,139.3	6,805.9	3,975.4	3,769.2	4,274.2	2,062.3
Inversión financiera	280.8	72.8	0.9	6.3	2.4	3.6	6.1	0.0
Transferencias	3,767.5	6,968.8	7,588.6	7,924.7	9,034.2	8,940.9	9,067.1	8,571.9
Balance de la Cuenta Corriente	3,011.5	5,953.8	2,740.7	4,366.9	3,547.6	3,695.1	4,745.8	3,468.2
Balance presupuestario	-3,105.0	-3,593.8	-10,960.3	-10,357.0	-9,445.7	-9,020.2	-8,594.4	-7,140.0
Financiamiento total	3,105.0	3,593.8	10,960.3	10,357.0	9,445.7	9,020.2	8,594.4	7,140.0
Financiamiento externo neto	3,234.2	-336.7	5,109.7	378.2	5,743.0	6,364.5	122.5	3,637.7
Financiamiento interno neto	-129.3	3,930.5	5,850.6	9,978.8	3,702.8	2,655.7	8,471.9	3,502.3

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

p/ Cifras preliminares. Devengando al 31 Diciembre de 2015.

Cuadro 8.6

Guatemala: Ingresos del Gobierno Central (2001, 2005, 2010-2015)

En millones de quetzales y porcentaje del PIB

	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{p/}
Como porcentaje del PIB								
INGRESOS TOTALES	12.4	12.0	11.2	11.6	11.6	11.6	11.5	10.8
A. Ingresos tributarios	10.8	11.2	10.4	10.9	10.8	11.0	10.8	10.2
1. Impuestos directos	2.6	2.9	3.1	3.4	3.4	3.8	3.9	3.6
2. Impuestos indirectos	8.2	8.3	7.3	7.4	7.4	7.2	6.9	6.6
B. Ingresos no tributarios	1.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6
En millones de quetzales								
INGRESOS TOTALES	18,222.1	24,906.7	37,425.0	43,154.0	45,873.8	49,259.2	52,224.3	52,751.2
I. INGRESOS CORRIENTES	18,207.7	24,881.1	37,397.2	43,141.2	45,855.1	49,250.3	52,217.1	52,725.2
A. Ingresos tributarios	15,928.7	23,310.0	34,771.8	40,292.2	42,819.8	46,335.5	49,096.9	49,724.3
1. Impuestos directos	3,864.1	6,057.9	10,329.8	12,710.5	13,453.7	16,052.8	17,768.0	17,555.6
Sobre la Renta	2,357.9	4,375.1	7,743.5	10,063.3	10,595.3	12,775.4	14,206.9	13,627.3
Sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio	8.9	9.1	10.5	14.2	9.1	11.5	15.7	21.2
Empresas Mercantiles y Agropecuarias	1,497.4	26.3	2.0	8.0	0.3	2.7	2.7	0.2
IETAP	n.a.	1,647.3	43.8	53.6	4.2	20.6	9.2	1.3
Impuesto de solidaridad	n.a.	n.a.	2,530.0	2,571.5	2,844.7	3,242.8	3,533.5	3,905.6
2. Impuestos indirectos	12,064.7	17,252.2	24,442.0	27,581.7	29,366.1	30,282.7	31,328.9	32,168.8
Impuesto al Valor Agregado a/ Doméstico	6,983.4	10,752.7	16,980.4	19,472.2	20,912.9	21,873.9	23,152.9	23,271.3
Importaciones	2,725.8	3,737.6	6,653.2	7,595.4	8,345.7	9,266.4	10,094.6	10,692.0
Derechos arancelarios a la importación	4,257.6	7,015.1	10,327.2	11,876.8	12,567.3	12,607.5	13,058.3	12,579.3
Distribución de petróleo y sus derivados	1,979.0	3,714.5	2,367.7	2,532.6	2,310.9	1,965.0	2,043.6	2,157.2
Timbres fiscales	1,620.7	485.3	2,178.7	2,125.4	2,103.2	2,297.5	2,445.1	2,898.9
Circulación de vehículos	158.4	313.3	571.6	637.7	877.3	429.6	358.7	336.5
IPRIMA	221.2	319.1	505.1	558.3	573.1	835.8	572.4	717.1
Regalías petroleras e hidrocarburos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	330.6	694.1	747.1	913.8
Salida del país	284.6	591.3	687.9	1,145.3	1,053.7	868.4	619.1	223.6
Distribución de bebidas	161.4	197.2	224.4	219.5	231.8	239.9	251.5	256.1
Tabaco	253.7	372.1	477.2	523.6	554.3	589.6	629.4	709.5
Distribución de cemento	233.5	312.0	346.7	259.4	312.4	385.2	404.5	368.7
Otros	69.4	92.8	98.7	104.1	102.4	99.9	100.5	311.6
B. Ingresos no tributarios	2,279.0	1,571.0	2,625.4	2,849.0	3,035.3	2,914.8	3,120.2	3,000.8
Derechos, tasas y otros	99.3	102.0	3.6	3.6	3.5	3.9	4.0	4.4
Contribuciones a la Seguridad Social	306.0	344.6	474.8	562.8	533.4	551.4	694.9	617.5
Venta de bienes y servicios	414.2	549.8	1,069.1	1,214.4	1,273.6	1,427.4	1,617.2	1,649.2
Rentas de la propiedad	137.7	182.9	289.4	338.5	372.2	349.7	346.8	354.4
Transferencias corrientes	855.3	133.8	243.2	145.5	357.3	157.9	197.6	216.2
II. INGRESOS DE CAPITAL	14.3	25.6	27.8	12.9	18.7	8.8	7.2	26.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

a. Total recaudado menos las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA al sector exportador.

IETAP: Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz.

p/ Cifras preliminares. n.a. = No aplica

Cuadro 8.7

Guatemala: Gasto público del Gobierno Central, según finalidad, función y división por tipo de gasto^{a/} (2010-2015)

En millones de quetzales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{P/}
Total general	50436.2	55617.0	57722.0	60533.9	63162.6	62500.3
Como % del PIB	15.1	15.0	14.6	14.3	13.9	12.8
1. Servicios públicos generales	3942.4	4411.6	3970.2	3801.3	3492.5	3864.7
Administración Legislativa, Ejecutiva y Asuntos Exteriores	1150.9	1227.0	1236.1	1393.6	1407.8	1488.5
Administración Fiscal, Monetaria y Servicios de Fiscalización	1381.6	1466.3	1729.6	1624.3	1292.7	1358.0
Servicios Generales	413.0	598.1	608.7	364.4	396.9	154.3
Investigación Básica	0.0	15.8	20.9	0.0	0.0	0.0
Servicios Públicos Generales n.c.d.	997.0	1104.5	374.9	418.8	395.0	863.9
2. Defensa	975.5	1203.9	1310.1	1524.8	1493.2	1469.8
Defensa Militar	813.3	1009.7	1087.5	1443.1	1425.6	1146.3
Defensa Civil	109.4	113.7	145.3	3.9	4.0	259.9
Ayuda Militar al Exterior	52.7	80.5	77.2	77.8	63.5	63.6
3. Orden público y seguridad ciudadana	4553.8	5207.7	5750.3	6391.6	6827.5	6990.0
Servicios de Policía y Seguridad Ciudadana	2002.6	2231.7	2223.2	2530.2	2910.6	2741.2
Administración de Justicia	1830.8	1937.1	2312.9	2747.6	2717.9	2898.2
Defensoría Pública Penal y de los Derechos Humanos	113.5	229.8	305.2	190.8	199.0	325.0
Administración de Asuntos Penitenciarios	244.8	266.2	317.8	342.2	374.0	401.8
Administración de Asuntos Migratorios	102.9	132.5	121.5	143.2	120.0	161.1
Investigación y Desarrollo Relacionados con el Orden Público y Seguridad Ciudadana	140.7	194.9	224.0	66.4	85.8	80.6
Orden Público y Seguridad Ciudadana n.c.d.	118.4	215.5	245.8	371.2	420.2	382.1
4. Atención a desastres y gestión de riesgos	171.8	307.5	325.7	409.4	228.8	370.1
Servicios de Prevención y Control de Incendios, Servicios de Rescate y Auxilio	149.8	197.2	96.5	179.0	179.9	253.9
Gestión para la Reducción de riesgos y Desastres	9.2	108.4	229.1	230.3	48.9	111.7
Investigación y Desarrollo Relacionados con la Atención a Desastres y Gestión de Riesgos	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Atención a Desastres y Gestión de Riesgos n.c.d.	12.7	1.8	0.0	0.0	0.0	4.5
5. Asuntos económicos	6996.0	9093.1	8107.3	7411.9	8025.1	5134.6
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	523.8	280.2	305.6	367.8	383.2	309.5
Agricultura y Producción Pecuaria, Silvicultura, Caza y Pesca	996.8	1122.6	1527.0	1392.6	1852.8	956.5
Combustibles y Energía	158.5	107.3	308.4	205.2	190.0	174.1
Minería, Manufacturas y Construcción	61.1	8.7	9.1	12.4	12.6	12.9
Transporte	5124.1	7366.3	5696.9	5224.2	5393.4	3505.7
Comunicaciones	38.0	67.1	106.6	40.6	48.7	40.7
Otras Actividades Económicas y Financieras	76.2	80.7	87.2	95.4	85.5	90.1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{P/}
Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos	17.7	60.3	66.5	8.1	8.8	9.7
Asuntos económicos n.c.d.	3.7	42.9	58.6	65.6	50.2	35.4
6. Protección ambiental	304.1	559.9	570.5	567.5	660.0	672.7
Ordenación de Desechos	0.0	0.6	14.2	12.5	9.5	34.8
Ordenación de Aguas Residuales	13.0	208.3	174.8	87.1	133.7	44.2
Reducción de la Contaminación	32.1	27.1	43.4	49.1	80.4	40.9
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	218.2	159.9	237.6	309.5	317.5	443.0
Investigación y Desarrollo Relacionados con la Protección Ambiental	0.0	49.7	3.2	0.1	3.7	0.0
Protección Ambiental n.c.d.	40.8	114.2	97.2	109.3	115.2	109.8
7. Urbanización y servicios comunitarios	5217.9	5589.6	6257.7	6971.2	7194.4	6797.3
Urbanización	26.8	0.0	0.7	0.0	0.0	7.0
Desarrollo Comunitario	4663.4	5381.9	6014.2	6852.2	7011.7	6707.6
Abastecimiento de Agua	507.3	187.7	229.6	118.2	182.7	82.7
Alumbrado Público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investigación y Desarrollo Relacionados con Urbanización y Servicios Comunitarios	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0
Urbanización y servicios comunitarios n.c.d.	20.4	20.0	13.2	0.3	0.0	0.0
8. Salud	4290.8	4084.5	4193.4	4924.1	5014.4	5375.9
Productos, Útiles y Equipos Médicos	26.0	19.5	0.0	18.9	22.2	0.0
Servicios para Pacientes Externos	372.6	200.9	663.6	487.0	886.6	0.0
Servicios Hospitalarios	604.2	775.0	1144.9	2108.5	1779.1	1241.5
Servicios de Salud Pública	892.4	1217.5	1352.9	1723.0	1733.6	3609.3
Investigación y Desarrollo Relacionados con la Salud	134.6	17.9	19.4	0.0	0.0	0.0
Salud n.c.d.	2261.0	1853.6	1012.6	586.7	592.9	525.1
9. Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	685.5	929.9	974.8	883.8	944.6	856.3
Servicios Deportivos y de Recreación	441.6	537.2	613.1	616.6	664.8	445.2
Servicios Culturales	188.4	212.1	200.1	196.9	208.8	203.3
Servicios de Radio, Televisión y Servicios Editoriales	11.2	136.0	104.8	19.9	19.2	89.0
Servicios Religiosos y Otros Servicios Comunitarios	1.1	0.4	7.4	0.0	0.0	0.0
Actividades Deportivas, Recreativas, Cultura y Religión n.c.d.	43.2	44.1	49.4	50.4	51.9	118.8
10. Educación	9961.3	10811.0	11667.9	12359.9	13519.5	14587.7
Educación Preprimaria y Primaria	4061.6	5908.0	6643.4	6838.1	7741.6	8607.7
Educación Media	1680.8	1238.2	1403.1	1458.2	1578.5	1625.9
Educación Postmedia Básica y Diversificado No Universitaria o Superior	44.3	25.2	27.4	8.8	9.2	0.0
Educación Universitaria o Superior	1158.0	1348.7	1497.5	1479.2	1403.9	1760.2
Educación no Atribuible a Ningún Nivel Escolarizado	139.2	132.2	182.6	173.6	169.4	119.1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{p/}
Servicios Auxiliares de la Educación	1998.7	1569.2	1274.5	1726.1	1926.0	1709.6
Investigación y Desarrollo Relacionados con la Educación	25.1	22.6	22.8	24.9	25.8	23.9
Educación n.c.d	853.5	566.9	616.4	651.1	665.2	741.4
11. Protección social	6346.7	5836.4	6169.6	6454.4	6835.3	6155.4
Enfermedad, Funcionamiento Corporal y Discapacidad	926.7	505.0	668.9	608.4	502.9	543.9
Edad Avanzada	3238.5	3397.7	3617.1	3923.4	4143.6	4257.0
Sobrevivientes (pensionados)	0.0	0.0	3.4	3.2	0.0	0.1
Familia e Hijos	1358.2	1293.6	1183.8	978.1	1340.6	663.3
Vivienda	711.5	370.8	347.3	370.3	323.9	245.1
Otros Riesgos de Exclusión Social	24.2	82.4	56.3	177.0	135.7	126.1
Protección Social n.c.d.	87.5	186.9	292.8	394.0	388.7	320.1
12. Transacciones de la deuda pública	6990.4	7581.9	8424.7	8833.9	8927.2	10225.9
Intereses y Comisiones de la Deuda Pública	4939.6	5475.7	6022.2	6569.0	6583.2	7616.8
Amortizaciones de la Deuda Pública	2050.8	2106.2	2402.5	2264.9	2343.9	2609.1

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

a. Nueva clasificación.

Nota:

- El Acuerdo Ministerial No. 85-2009 del MFP, autorizó modificaciones al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, con vigencia a partir del 1 de enero de 2010.
- En su artículo 2 deja sin efecto el Clasificador por Finalidad y Función que rigió hasta el 2009, aprobado con Acuerdo Ministerial No. 1-98, sustituyéndolo totalmente por el Clasificador por Finalidad, Función y División.

p/ Cifras preliminares acumuladas al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 8.8

Guatemala: Gasto público del Gobierno Central, según entidad (2001, 2005-2015)

En millones de quetzales

	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{p/}
Total (Q millardos)	21.3	28.5	33.7	37.4	40.4	43.7	50.4	55.6	57.7	60.5	63.2	62.5
Total (%)	100											
Presidencia de la República	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Relaciones Exteriores	1.0	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Gobernación	6.0	4.8	4.6	4.4	5.4	5.4	5.2	5.3	5.3	6.0	6.4	6.3
Defensa Nacional	7.0	2.6	2.7	2.6	3.0	2.6	2.5	2.8	3.0	3.2	3.0	3.1
Finanzas Públicas	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4
Educación	13.8	13.9	13.5	13.7	13.6	17.5	18.2	17.9	16.6	16.9	17.9	19.3
Salud Pública y Asistencia Social	6.9	6.0	6.1	6.4	6.3	7.1	7.1	7.2	7.3	8.2	8.0	8.8
Trabajo y Previsión Social	0.2	0.2	0.2	0.3	0.6	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Economía	0.5	0.6	0.5	0.5	0.8	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4
Agricultura, Ganadería y Alimentación	4.0	4.8	4.3	3.6	2.7	1.2	1.6	1.4	2.5	2.0	2.7	1.4
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	7.2	7.9	11.0	12.7	10.0	9.5	9.9	12.5	9.1	8.8	8.3	5.7
Energía y Minas	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1
Cultura y Deportes	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5
Secretarías	8.7	6.1	6.0	5.2	5.5	5.5	5.3	3.6	2.5	2.2	2.1	1.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	27.5	32.8	32.0	32.1	34.8	33.0	32.2	31.9	33.2	32.6	31.1	32.5
Servicios de la Deuda Pública	14.2	17.2	16.2	15.3	14.8	14.2	13.9	13.6	14.6	14.6	14.1	16.4
Contraloría General de Cuentas	0.4	0.4	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9	1.6	2.5	1.1
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

p/ Cifras preliminares acumuladas al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 9.1

Guatemala: Número de fincas por tamaño, superficie total y clasificación de productores agrícolas (2003)

Número, porcentajes y manzanas

Tamaño de la finca	Número	Fincas (%)	Manzanas	Superficie (%)	Clasificación de productores	% productores agrícolas
Total	830,684	100	5,315,838	100		100
Menores de 1 manzana	375,708	45.23	172,413	3.24	Infrasubsistencia	45.2
De 1 a menos de 2 manzanas	185,196	22.29	242,313	4.56	Subsistencia	46.8
De 2 a menos de 5 manzanas	157,681	18.98	449,439	8.45		
De 5 a menos de 10 manzanas	46,099	5.55	298,039	5.61		
De 10 a menos de 32 mz	39,599	4.77	674,601	12.69	Excedentarios	6
De 32 a menos de 64 mz	10,929	1.32	470,717	8.85	Comerciales	1.9
De 1 caballería a menos de 10	14,593	1.76	1,841,283	34.64		
De 10 Cab. a menos de 20	610	0.07	513,014	9.65		
De 20 Cab. a menos de 50	222	0.03	403,606	7.59		
De 50 caballerías y más	47	0.01	250,412	4.71		

Fuente: Política Agraria 2014. Secretaría de Asuntos Agrarios. Guatemala. Basado en CENAGRO 2003. INE.

Cuadro 9.2

Guatemala: Distribución del número y superficie de fincas por año censal según tamaño de la finca (1950, 1964, 1979, 2003)

Porcentajes

Tamaño de finca	1950		1964		1979		2003	
	Número	Superficie	Número	Superficie	Número	Superficie	Número	Superficie
TOTAL	100							
Menores de 1 manzana	21.20	0.80	20.40	0.90	41.10	1.50	45.20	3.20
De 1 a menos de 2 manzanas	26.30	2.50	23.50	2.80	19.40	2.70	22.30	4.60
De 2 a menos de 5 manzanas	28.50	5.70	31.00	7.80	20.90	6.30	19.00	8.50
De 5 a menos de 10 manzanas	12.20	5.30	12.50	7.00	8.40	5.70	5.60	5.60
De 10 a menos de 32 manzanas	7.70	8.40	8.90	12.90	6.60	11.70	4.80	12.70
De 32 a menos de 64 manzanas	1.80	5.20	1.60	6.00	1.40	6.70	1.30	8.80
De 1 Cab. a menos de 10	1.90	21.90	1.90	26.50	2.00	30.30	1.70	34.60
De 10 Cab. a menos de 20	0.20	9.50	0.10	10.00	0.10	12.40	0.10	9.60
De 20 Cab. a menos de 50	0.10	13.30	0.10	11.20	0.10	11.80	0.03	7.60
De 50 Cab. a menos de 100	0.03	8.80	0.01	5.00	0.01	5.20	0.00	3.00
De 100 Cab. a menos de 200	0.01	5.30	0.01	5.20	0.00	2.00	0.00	1.40
De 200 o más	0.01	13.40	0.00	4.70	0.00	3.70	-	0.30

Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario, INE, 2004. Tomo I.

Cuadro 10.1

Guatemala: Aspectos prioritarios para vivir bien o tener una buena vida según área, etnicidad, sexo, nivel educativo y estrato (2015)

Porcentaje de los encuestados que respondieron afirmativamente según categoría

	Salud	Empleo y salario	Vivienda	Educación	Nutrición	Seguridad	Convivencia social	Afecto y solidaridad con familiares	Medio ambiente sano	Poder decidir y hacer cosas para mejorar su vida	Libertad cultural	Libertad de participación política
Total	91.9	72.7	39.3	31.3	28.4	13.2	11.1	5.1	2.6	1.6	1.2	0.9
Área												
Urbano	92.6	76.1	37.4	30.3	25.7	16.4	9.2	5.1	2.7	1.9	1.1	1.0
Rural	90.8	67.5	42.2	32.9	32.5	8.2	14.2	5.3	2.6	1.1	1.4	0.7
Etnicidad												
Indígena	90.6	68.4	42.7	31.2	34.2	7.6	11.7	4.3	4.5	1.5	1.1	1.5
No indígena	92.6	75.2	37.4	31.4	25.0	16.4	10.8	5.6	1.6	1.7	1.3	0.5
Sexo												
Hombre	91.4	79.6	36.5	30.5	26.4	12.5	10.7	6.3	2.5	1.0	1.0	1.1
Mujer	92.4	65.9	42.1	32.2	30.3	14.0	11.6	4.0	2.7	2.2	1.4	0.7
Nivel educativo												
Ninguno	93.4	67.9	43.5	23.8	38.2	11.1	11.8	4.9	1.7	2.5	0.3	0.3
Primaria	91.8	71.7	40.8	29.9	29.8	12.9	11.4	4.5	3.6	1.6	1.2	0.4
Secundaria	91.8	75.8	35.4	36.4	21.4	14.1	10.8	6.6	2.0	1.1	1.8	2.0
Superior	86.8	82.7	31.4	43.1	20.5	19.7	8.6	2.8	0.2	1.9	1.3	0.8
Estrato socioeconómico												
Estrato A (más rico)	84.4	70.9	50.1	28.9	18.1	23.3	6.3	8.0	1.5	4.4	-	4.0
Estrato B	92.8	76.9	37.3	30.5	23.0	16.6	9.8	5.7	2.3	1.7	1.6	0.9
Estrato C (más pobre)	91.4	68.4	40.6	32.3	34.8	8.9	12.9	4.3	3.1	1.3	0.9	0.6

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta de Nacional de Desarrollo Humano 2015.

Cuadro 10.2

Guatemala: Acceso a alimentos dentro del hogar según área, etnicidad, nivel educativo del jefe de hogar y estrato (2015)

Porcentajes

	Durante los últimos 12 meses, ¿estuvo preocupado porque pensó que su hogar podía quedarse sin comida?			Durante los últimos 12 meses, ¿alguna vez su familia se quedó sin comida por falta de dinero?		
	Si	No	Total	Si	No	Total
Total	49.0	51.0	100	23.2	76.8	100
Área						
Urbano	47.4	52.6	100	22.9	77.1	100
Rural	51.5	48.5	100	23.6	76.4	100
Etnicidad						
Indígena	50.5	49.5	100	25.3	74.7	100
No indígena	48.1	51.9	100	21.9	78.1	100
Nivel educativo del jefe de hogar						
Ninguno	62.7	37.3	100	30.9	69.1	100
Primaria	49.2	50.8	100	22.8	77.2	100
Secundaria	40.0	60.0	100	19.1	80.9	100
Superior	23.2	76.8	100	9.5	90.5	100
Estrato socioeconómico						
Estrato A (más rico)	30.2	69.8	100	7.8	92.2	100
Estrato B	43.4	56.6	100	20	80	100
Estrato C (más pobre)	56.1	43.9	100	27.5	72.5	100

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta de Nacional de Desarrollo Humano 2015.

Cuadro 10.3

Guatemala: Hogares que cubren sus gastos según área, etnicidad, sexo, y nivel educativo (2015)

Porcentaje de hogares con respuesta afirmativa

	Tipo de gasto									Hogares que cubren sus gastos		Total
	Salud	Educación*	Alimentación	Servicios del hogar	Alquiler o pago de deuda por una vivienda**	Recreación y esparcimiento	Transporte	Vestimenta y calzado	Muebles y artículos para el hogar	Cubre todos	No cubre uno o más	
Total	42.5	53.1	70.3	64.0	72.4	30.3	63.3	54.5	32.3	17.6	82.37	100
Área												
Urbano	48.5	58.0	75.7	71.1	73.1	36.1	71.2	61.1	38.1	21.8	78.15	100
Rural	33.2	45.3	61.9	53.0	68.6	21.1	50.9	44.2	23.2	11.1	88.93	100
Etnicidad												
Indígena	33.2	46.6	65.6	56.3	69.1	21.8	57.4	45.0	25.4	11.4	88.65	100
No indígena	48.3	57.0	73.1	68.8	73.0	35.5	66.9	60.4	36.5	21.5	78.49	100
Sexo												
Hombre	45.2	55.7	71.7	65.8	70.5	32.8	65.9	57.4	36.0	20.0	80.01	100
Mujer	39.8	50.5	68.8	62.2	73.9	27.7	60.6	51.6	28.4	15.2	84.76	100
Nivel educativo												
Ninguno	24.6	32.0	51.7	42.1	70.8	15.2	39.3	30.4	15.4	6.6	93.41	100
Primaria	40.1	52.8	68.9	61.8	66.8	26.2	63.2	51.2	28.8	15.2	84.75	100
Secundaria	53.6	64.0	81.4	78.6	79.4	42.4	74.8	70.9	45.2	24.9	75.10	100
Superior	72.4	73.1	92.1	86.9	79.0	60.4	91.5	86.6	58.1	43.5	56.54	100

Fuente: INDH-PNUD Guatemala, Encuesta de Nacional de Desarrollo Humano 2015.

* De los hogares que cuentan con miembros que estudian (86%)

** De los que pagan alquiler o deuda por vivienda.

Cuadro 11.1

Guatemala: Alertas por conflictividad según departamento, Sistema de Alerta Temprana / COPREDEH (2009-2014)

Casos

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	304	319	522	478	486	632
Alta Verapaz	30	46	13	10	28	47
Baja Verapaz	0	0	15	22	22	31
Coatepeque	0	0	9	30	17	6
Escuintla	0	0	45	29	30	27
Huehuetenango	28	20	38	33	30	65
Ixcán	5	0	5	5	10	15
Izabal	0	11	21	34	13	13
Jutiapa	47	31	66	48	39	16
Nebaj	0	0	20	29	10	26
Petén	29	18	35	21	35	39
Quetzaltenango	31	38	35	21	78	72
Quiché	31	31	60	36	33	39
Región Central	12	20	31	52	23	136
San Marcos	11	35	41	46	42	46
Sololá	26	17	26	17	23	19
Suchitepéquez	19	27	52	34	36	23
Zacapa	35	25	10	11	17	12

*Los valores de 2009 a 2013 incluyen toda la reportería que se recibía en la DAMC (alertas y seguimientos), los valores de 2014 corresponden únicamente a las Alertas recibidas.

Fuente: COPREDEH (2015).

Cuadro 11.2

Guatemala: Conflictos reportados según tipología COPREDEH, por departamento (2015)*

Casos

	Derechos Culturales	Seguridad democrática	Derechos civiles y políticos	Políticas Públicas	Servicio de Energía Eléctrica	Agrarios	Recursos Naturales	Total departamental
Totales	9	33	32	111	35	135	86	441
Alta Verapaz	0	4	1	5	3	51	15	79
Baja Verapaz	0	0	0	0	1	2	3	6
Chimaltenango	1	4	1	9	0	4	5	24
Chiquimula	0	0	0	1	0	0	0	1
El Progreso	0	0	0	0	0	2	2	4
Escuintla	0	0	1	12	2	4	7	26
Guatemala	1	2	1	8	3	3	5	23
Huehuetenango	1	4	3	11	3	12	7	41
Izabal	0	1	0	6	0	11	0	18
Jalapa	0	0	2	4	1	1	0	8
Jutiapa	0	4	6	13	3	0	1	27
Petén	1	3	0	6	1	4	4	19
Quetzaltenango	1	1	0	5	4	2	1	14
Quiché	3	3	5	17	9	28	15	80
Sacatepéquez	0	0	0	1	0	3	3	7
San Marcos	0	3	1	1	2	3	9	19
Santa Rosa	0	1	3	0	0	0	1	5
Sololá	1	2	4	11	0	2	0	20
Suchitepéquez	0	0	4	1	0	2	3	10
Retalhuleu	0	0	0	0	1	1	0	2
Totonicapán	0	1	0	0	2	0	2	5
Zacapa	0	0	0	0	0	0	3	3

* No incluye la categoría de “problemas”. Se excluyeron tres conflictos reportados a nivel nacional.

Fuente: elaboración propia con base en Base de datos COPREDEH (2016).

Cuadro 12.1

Guatemala: Derechos de exploración y explotación minera por departamento, según número de licencias y Km² de extensión (2015)

Número de licencias y área en kilómetros cuadrados

	Número de Licencias de Exploración	Área Exploración (Km ²)	Número de Licencias de Explotación	Área Explotación (Km ²)	Total Licencias	Área Explotación y Exploración (Km ²)	Área Total en Licencias (Km ²)
Total	77	1,709	325	1,259	402	2,968	2,968
Alta Verapaz	7	137.08	17	267.64	24	404.72	404.72
Baja Verapaz	4	34.88	17	45.21	21	80.09	80.09
Chimaltenango	0	0.00	6	13.29	6	13.29	13.29
Chiquimula	3	193.80	13	17.79	16	211.59	211.59
El Progreso	4	38.43	52	58.96	56	97.39	97.39
Escuintla	0	0.00	12	29.50	12	29.50	29.50
Guatemala	5	88.4	73	127.50	78	215.90	215.90
Huehuetenango	3	47.55	27	16.28	30	63.83	63.83
Izabal	8	269.01	18	326.17	26	595.18	595.18
Jalapa	5	239.37	8	47.03	13	286.40	286.40
Juliapa	5	144.27	10	26.78	15	171.05	171.05
Petén	0	0.00	1	0.94	1	0.94	0.94
Quetzaltenango	1	48.50	11	23.25	12	71.75	71.75
Quiché	14	30.58	5	74.98	19	105.56	105.56
Retalhuleu	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
Sacatepéquez	0	0.00	6	8.25	6	8.25	8.25
San Marcos	11	221.52	7	42.71	18	264.23	264.23
Santa Rosa	1	59.92	13	42.02	14	101.94	101.94
Sololá	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
Suchitepéquez	1	2.89	5	12.06	6	14.95	14.95
Totonicapán	0	0.00	3	0.31	3	0.31	0.31
Zacapa	5	153.21	21	78.29	26	231.50	231.50

* Existen licencias que se otorgan en territorios compuestos por más de un departamento.

Fuente: Portal del Ministerio de Energía y Minas (2015).

Cuadro 12.2

Guatemala: Producción minera nacional por categoría mineral (2005-2014)

Millones de Quetzales

	Minerales no metálicos	Minerales metálicos	Total
2005	36.6	102.3	138.9
2006	166.8	899.4	1,066.2
2007	192.5	1,592.5	1,785.0
2008	297.6	1,931.2	2,228.8
2009	249.7	2,710.5	2,960.2
2010	165.0	4,019.4	4,184.4
2011	184.9	7,110.3	7,295.2
2012	244.1	4,412.0	4,656.1
2013	200.1	3,926.4	4,126.5
2014	204.7	5,751.7	5,956.4

Fuente: MEM (2014).

Cuadro 12.3

Guatemala: Potencia de plantas generadoras de energía eléctrica del INDE y contratos, según capacidad (2013)

Millones de Quetzales

	Potencia (MW) placa	Potencia (MW) efectiva	Inicio de operaciones	Municipio	Ubicación Departamento
Total	626	542**	n.a	n.a	n.a
Chixoy	300.0	284.3	27/11/1983	San Cristóbal	Alta Verapaz
Aguapaca	90.0	79.8	22/02/1982	Pueblo Nuevo Viñas	Santa Rosa
Jurún Marinalá	60.0	61.7	12/02/1970	Palín	Escuintla
Esclavos	14.0	13.4	17/08/1966	Cuilapa	Santa Rosa
El Salto	5.5	2.4	15/10/1927	Escuintla	Escuintla
Santa María	6.0	5.9	25/06/1926	Zunil	Quetzaltenango
El Porvenir	2.3	2.1	01/09/1968	San Pablo	San Marcos
Palín II	5.0	3.9	01/07/2005	Palín	Escuintla
Chichaic	0.7	0.5	26/07/1979	Cobán	Alta Verapaz
Unidad Gas 3	28.0	0.0	09/08/1976	Escuintla	Escuintla
Unidad Gas 5	41.9	38.5	01/11/1985	Escuintla	Escuintla
Orzunil	28.0	16.0	04/08/1999	Zunil	Quetzaltenango
Secacao*	15.9	13.5	01/07/1998	Senahú	Alta Verapaz
Matanzas /San Isidro*	15.9	10.0	01/06/2002	San Jerónimo	Baja Verapaz
Pasabién*	12.8	10.0	01/07/2000	Río Hondo	Zacapa

* La potencia efectiva hace referencia a la potencia contratada.

**21.5% de 2,518 totales.

n.a. = no aplica

Fuente: INDE (2013).

ANEXO METODOLÓGICO

1. Familia de Índices de Desarrollo Humano

En este informe se introducen los indicadores de la familia del índice de desarrollo humano, calculados utilizando los datos de las Encuestas de Condiciones de Vida, que se realizan en Guatemala desde 2000, lo que coincide muy aproximadamente con el periodo de la investigación que sustenta el informe, que abarca desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta 2014. Los índices que se incluyen se fundamentan en el criterio normativo del índice de desarrollo humano. (PNUD, 2010), que evalúa avances en tres dimensiones básicas del espacio de capacidad: ingresos, educación y salud. Se incluyen otros índices que reflejan la desigualdad en los avances en desarrollo humano, la privación de capacidades y la desigualdad de género en desarrollo humano.

En los distintos índices se utilizaron las mismas variables, construyendo indicadores e índices para cada análisis. En el cuadro A.1 se registra sintéticamente las variables utilizadas. A continuación, se describe el cálculo de cada índice:

i. Índice de desarrollo humano (IDH)

El IDH es igual a la media geométrica de los subíndices de salud, educación y nivel de vida:

$$IDH = \sqrt[3]{\prod I_X}$$

En donde cada subíndice (I_x) es igual a la media de los valores normalizados de cada indicador:

$$I_x = \frac{(y - y_{mín})}{(Y_{máx} - Y_{mín})}$$

ii. Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D)

El IDH-D es la media geométrica de los subíndices de salud, educación y nivel de vida ajustados por desigualdad (I_{dx}):

$$IDH-D = \sqrt[3]{\prod I_{dx}}$$

Cada I_{dx} es igual al subíndice respectivo I_x ajustado por la desigualdad, según el criterio de Atkinson:

$$I_{dx} = I_x(1 - A_{x,\epsilon=1})$$

El índice de Atkinson, para cada dimensión x , con parámetro de aversión a la desigualdad igual a 1 ($\epsilon=1$), se calcula de la siguiente forma:

$$A_{X,\epsilon=1} = 1 - \sqrt[n]{\prod_i y_i}$$

Donde y_i es el valor del subíndice para cada individuo de la distribución.

Cuadro A.1.

Indicadores y criterios utilizados en el cálculo de los índices de desarrollo humano, pobreza multidimensional y de desarrollo humano ajustado por desigualdad

Dimensiones	Variables	Indicadores según índice		
		Índice de pobreza multidimensional (IPM) (Criterio de privación)	Índice de desarrollo humano (IDH)	Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D)
Salud	Cobertura de seguro o seguridad social	Sin cobertura	Subíndice agregado de las características ponderadas. Valor normativo máximo= 1 (todas las condiciones satisfechas). Mínimo = 0 (ninguna satisfecha)	Pérdida ponderada según A_1 del subíndice de salud sin ajustes.
	R_h = número de dormitorios / tamaño del hogar	Hacinamiento ($R_h < 1/3$)		
	Tipo de servicio sanitario	a. Sin servicio sanitario. b. Sin conexión a una red de drenajes		
	Tipo de acceso a agua	a. Sin acceso a agua. b. Sin conexión a una red de distribución de agua en el hogar		
	Tipo de piso en la vivienda	Piso de tierra		
Educación	Años de escolaridad (edad > 25 años)	a. AE = 0 b. AE < 6	Valores normativos: AE = 15. EE = 18. Mínimos = 0.	Pérdida ponderada según A_1 del subíndice de educación
	Escolaridad esperada (7 < edad < 25)	a. EE = 0 b. EE < 6		
Nivel de vida	Ingresos laborales y no laborales del hogar <i>per cápita</i> . (Y)	a. $Y_{pc} < CBA$ (valor <i>per cápita</i> de una canasta básica de alimentos) b. $Y_{pc} < CBV$ (Valor <i>per cápita</i> de una canasta básica vital ⁹)	$\ln(Y)$ ajustado (PPA) y normalizado en el rango internacional. Valores normativos: máximo = 50 dólares diarios. Mínimo $\rightarrow 0$.	Pérdida ponderada según A_1 de Y_i sin ajustes

Notas: A_ϵ = Índice de Atkinson con parámetro ϵ de aversión a la desigualdad. Para ejemplos del cálculo de estos índices específicos, véase Escobar, P. y Arriola, G. (2012). Para información sobre los fundamentos de estas mediciones, véase Sen, A. y Foster, J. (1997), Alkire, S. y Foster, J. (2008) y PNUD (2010).

Nota sobre la dimensión de salud: El componente de salud no coincide con el utilizado por el Informe (mundial) sobre desarrollo humano, debido a que la esperanza de vida es un buen indicador para realizar comparaciones de estándares de salud entre países, pero no refleja diferencias en las condiciones de salud específicas en el caso de Guatemala. Se utilizó un conjunto de variables que tienen una alta correlación con las condiciones de salud de los hogares y que son suficientemente robustas en las bases de datos de las encuestas utilizadas. Además, permiten evaluar desigualdades y privaciones.

3. Índice de pobreza multidimensional (IPM)

El Índice de Pobreza Multidimensional, para α nivel de privaciones (IPM $_{\alpha}$) es el producto de los índices H $_{\alpha}$, de conteo de pobreza, y A $_{\alpha}$, de intensidad de las privaciones:

$$IPM_{\alpha} = H_{\alpha} \times A_{\alpha}$$

El índice de conteo de la pobreza (H $_{\alpha}$), es igual a la media de las ratios de privación (g), con el parámetro de intensidad de la pobreza igual a cero ($\epsilon = 0$):

$$H_{\alpha} = I_{\alpha}^{\epsilon=0} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n g_i^{\epsilon} = \frac{q}{n}$$

$$\text{Con } g = 0, \text{ si } np_i \geq \alpha. \quad g = \frac{np_i}{\alpha}, \text{ si } np_i < \alpha$$

Donde np_i es el nivel de privaciones del individuo i , q es el número de individuos para los cuales $g > 0$, y α es el nivel de privaciones analizado ($\alpha =$ número de privaciones / privaciones potenciales).

La intensidad de privaciones (A $_{\alpha}$) es igual a la media de las privaciones sufridas por los pobres en el nivel α de privaciones, es decir, igual a la media de las ratios de privación (g), con el parámetro de intensidad de la pobreza igual a 1 ($\epsilon = 0$):

$$A_{\alpha} = I_{\alpha}^{\epsilon=1} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n g_i^{\epsilon} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{np_i}{\alpha}$$

$$\text{Con } g = 0, \text{ si } np_i \geq \alpha. \quad g = \frac{np_i}{\alpha}, \text{ si } np_i < \alpha$$

A2. Encuesta sobre Desarrollo Humano 2015

Con la finalidad de analizar el tema del desarrollo y el bienestar desde una perspectiva multidimensional, en el marco del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016, se realizó la Encuesta Nacional de Bienestar 2015, la cual tuvo

como objetivo obtener información sobre la percepción de los guatemaltecos sobre el bienestar y la convivencia social, así como el papel de las personas, las instituciones y lo público-privado en los procesos de desarrollo. La información recabada ha permitido indagar sobre la situación actual de la población en dimensiones del desarrollo humano que son importantes para tener una “buena vida”, las cuales van más allá del componente económico. De igual manera, la encuesta ha sido útil para abordar otros aspectos relacionados con las estrategias que los individuos implementan para superar los desafíos a los que se enfrentan para procurar su desarrollo humano.

Aspectos metodológicos generales

La encuesta tuvo representación a nivel departamental e incluyó a un total de 4,400 hogares. La muestra fue de tipo probabilística, por selección proporcional de puntos muestrales, siguiendo cuotas según área y sexo. El nivel de confianza fue de 95%, con un margen de error de +/- 6.9%. La información la proporcionó una persona residente habitual del hogar que cumpliera con el requisito de tener 18 años o más. Como método de selección aleatorio de los informantes se tomó el criterio del cumpleaños más reciente.

El marco muestral utilizado correspondió al marco del Instituto Nacional de Estadística -INE-, el cual consta de 15,497 unidades primarias de muestreo, definidas según el Censo de Población y Vivienda del 2002.

El trabajo de campo estuvo a cargo de la empresa encuestadora Borge & Asociados, y se realizó durante los meses de enero a junio del 2015.

La encuesta recopiló información a nivel de hogar y personas sobre temas como bienestar, agencia, libertades, derechos y justicia. Los datos recabados han servido para elaborar las conclusiones sobre el bienestar y desarrollo de la población guatemalteca.

¹ Hogar es todo grupo de personas que habitan una misma vivienda y que comparten los gastos en alimentación y servicios del hogar. Es necesario aclarar que la definición de hogar no es equivalente a la de familia. En el caso de los hogares puede no existir una relación de parentesco o consanguinidad.

Cuadro A.2.
Guatemala: Características generales de la población encuestada (2015)*
 Porcentajes

		Porcentaje
Área	Urbano	60.9
	Rural	39.1
	Total	100
Sexo	Hombre	50.3
	Mujer	49.7
	Total	100
Auto identificación étnica	Indígena	38.2
	No indígena	61.8
	Total	100
Grupos de edad	18 a 29 años	32.8
	30 a 39 años	23.3
	40 a 49 años	17.0
	50 a 59 años	11.8
	60 años más	15.0
	Total	100
Alfabeta	Si	82.1
	No	17.9
	Total	100
Nivel educativo	Ninguno	18.9
	Primaria	47.9
	Secundaria	28.9
	Superior	4.4
	Total	100
Condición laboral	Empleado	50.5
	Desempleado	49.5
	Total	100
Trabajadores afiliados o cubiertos por el IGSS	Afiliado o cubierto por el IGSS	17.4
	Cubierto a un seguro privado	1.0
	Sin afiliación o cobertura	81.6
	Total	100
Estrato socioeconómico	Estrato I (más rico)	3.1
	Estrato II	49.4
	Estrato III (más pobre)	47.6
	Total	100

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015-2016. Encuesta Nacional de Bienestar. * Datos ponderados.

A3. Análisis hemerográfico 1997-2013

La base de datos hemerográficos registrada incluyó información publicada diariamente en *Prensa Libre* sobre protestas sociales y manifestaciones en el país para los años 1997 y 2013 y un muestreo de días para los años 1998 a 2012. Los años fueron elegidos estableciendo un rango a partir de los Acuerdos de Paz, y terminando en el año inmediato anterior al inicio de la investigación de este informe. Esta delimitación responde a la pregunta original siguiente: *¿de qué manera han variado las expresiones de protesta social en el país en el periodo posconflicto?* Las posibles respuestas a estas variaciones, intentaron ser respondidas en un instrumento que se llenó de acuerdo a la cobertura noticiosa.

El diario *Prensa Libre* fue escogido debido a tres características: su circulación nacional de 130,000 ejemplares diarios, la amplitud de su cobertura geográfica y su penetración en la sociedad guatemalteca, que lo hace referente de información. Para asegurar el criterio de selección del diario, se escogieron las ediciones de días al azar, y se compararon las noticias de manifestaciones y protestas publicadas por otros diarios y se constató que la cobertura siempre incluyó todos los casos. El ejercicio brindó mayor seguridad sobre la fuente impresa.

A pesar de que se utilizó la mejor fuente impresa dis-

ponible para los años que interesaban, es necesario reconocer que los periódicos responden a un marco de mercado establecido, lo que implica un subregistro difícilmente cuantificable. Considerando la dispersión de información pública sobre la temática, las fuentes hemerográficas pueden tomarse como alternativas o complementarias.

Esta recopilación se dio en dos ubicaciones: las oficinas de *Prensa Libre* durante las primeras semanas donde consultaron el archivo digital, y posteriormente la Hemeroteca Nacional, para mayor facilidad al revisar la prensa impresa.

La recopilación de la información siguió el criterio de asignar un código único por manifestación/protesta, previendo que de existir seguimiento noticioso sobre el evento días después, esta información aparecería en la ficha del mismo; de igual manera se pudo registrar la misma protesta en distintos puntos del país simultáneamente. El código sirve tanto de identificación estadística como en el archivo fotográfico. Las bases de datos fueron posteriormente analizadas por el equipo del Informe de Desarrollo Humano.

De manera complementaria, se calculó una muestra aleatoria para los años comprendidos en el período post Acuerdos de Paz (1998-2012); sin embargo, el poco detalle de las notas periodísticas implicó que la información recopilada fuera poco significativa, por lo que se optó por descartar estos datos del análisis.

Cuadro A.3.

Número de eventos identificados en la base de datos hemerográficos por dimensión de la protesta social (1997 y 2013)

		1997		Año 2013	
		Recuento	%	Recuento	%
Total		230	100	272	100
Dimensión	Más de un departamento involucrado	8	3.48	29	10.66
	Departamental	4	1.74	69	25.37
	Municipal	76	33.04	118	43.38
	Local (comunitario)	142	61.74	56	20.59

Fuente: INDH-PNUD Guatemala.

GLOSARIO DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

Desarrollo Humano

Índice de Desarrollo Humano (IDH): índice compuesto que mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Vea detalles sobre cómo se calcula el IDH, en el anexo metodológico.

Pobreza multidimensional y desigualdad

Índice de Pobreza Multidimensional: Proporción de la población afectada por un determinado número de privaciones, ajustada por la intensidad de las privaciones. Véase anexo metodológico.

Coefficiente de Gini de ingresos: mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos (o del consumo) entre los individuos u hogares de un determinado país desde una distribución de perfecta igualdad. La perfecta igualdad corresponde a 0 y la perfecta desigualdad, a 100.

Índice de Atkinson: El índice de Atkinson mide la desigualdad en términos de la pérdida de bienestar social, debido a la dispersión de los ingresos.

Demografía

Índice de masculinidad: número de hombres por 100 mujeres en una población.

Proyección de Población: cálculo de la evolución futura de una población, basado en hipótesis sobre el curso futuro de sus componentes, tales como la fecundidad, la mortalidad y las migraciones de dicha población, según el comportamiento que esas variables hayan tenido en el pasado reciente.

Razón de la mortalidad materna: número de defunciones de mujeres debido a complicaciones durante el embarazo y el parto en un año determinado por 100,000 nacidos vivos en dicho año.

Relación de dependencia: relación entre las personas que por su edad se definen como dependientes (menores de 15 años y mayores de 64) y las que se definen como económicamente productivas (15-64) dentro de una población.

Tasa bruta de natalidad: número de nacimientos vivos

como proporción de la población total por 1,000. Indica el número de nacidos vivos por 1,000 habitantes en un año determinado.

Tasa bruta de mortalidad: número de defunciones como proporción de la población total por 1,000.

Tasa de crecimiento: ritmo al que la población aumenta (o disminuye) en un año determinado debido al aumento natural y a la migración neta, expresada como un porcentaje de la población base.

Tasa global de fecundidad (TGF): promedio de niños que nacerían vivos durante la vida de una mujer (o grupo de mujeres) si todos sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un año determinado.

Tasa de mortalidad neonatal: número de defunciones ocurridas entre los recién nacidos y los menores de 30 días por 1,000 nacidos vivos en un año determinado.

Tasa de mortalidad infantil: número de defunciones ocurridas entre los niños menores de un año de edad por 1,000 nacidos vivos en un año determinado.

Tasa de mortalidad en la niñez: número de defunciones ocurridas entre los niños menores de cinco años por 1,000 nacidos vivos en un año determinado.

Nutrición

Desnutrición crónica: la estimación se refiere a los niños de 3 a 59 meses de edad. El índice de talla para la edad, se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón de referencia internacional utilizado por OMS. Los niños se clasifican con desnutrición crónica total, si están a más de dos desviaciones estándar (DE) por debajo de la población de referencia y con desnutrición crónica severa, si están a más de 3 (DE) de la media. (La desnutrición crónica total, incluye a la severa).

Desnutrición aguda: la estimación se refiere a los niños de 3 a 59 meses de edad. El índice de peso para la talla, se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón de referencia internacional utilizado por OMS. Los niños se clasifican con desnutrición aguda total, si están a más de dos desviaciones estándar (DE) por debajo de la población de referencia y con desnutrición aguda severa, si están a más de 3 (DE) de la

media. (La desnutrición crónica total, incluye a la severa). **Desnutrición global:** la estimación se refiere a los niños de 3 a 59 meses de edad. El índice de peso para la edad, se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón de referencia internacional utilizado por OMS. Los niños se clasifican con desnutrición global total, si están a más de dos desviaciones estándar (DE) por debajo de la población de referencia y con desnutrición global severa, si están a más de 3 (DE) de la media. (La desnutrición crónica total, incluye a la severa).

Educación

Alfabetismo funcional: se consideran alfabetas funcionales las personas con cuatro años de escolaridad o más.

Edad adecuada para el nivel y ciclo educativo: Preprimaria: 5 a 6 años; Primaria: 7 a 12 años; Básicos: 13 a 15 años; Diversificado: 16 a 18 años.

Escolaridad promedio: años de escolaridad promedio para las personas de 15 años y más.

Escolaridad promedio en jóvenes de 15 a 24 años de edad: años de escolaridad promedio para las personas entre 15 y 24 años de edad.

Tasa de alfabetismo: población de 15 años y más que sabe leer y escribir como proporción de la población de 15 años y más.

Tasa de alfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años de edad: población de 15 a 24 años de edad que sabe leer y escribir como proporción de la población de 15 a 24 años de edad.

Tasa de aprobación: proporción de alumnos aprobados, en un determinado grado, de un nivel educativo en un año t, con relación a los alumnos que llegaron al final del grado, del mismo nivel educativo, en el mismo año t.

Tasa bruta de escolaridad: alumnos matriculados en un nivel o ciclo educativo, como proporción de la población que debería estar matriculada en ese nivel o ciclo educativo.

Tasa de deserción: porcentaje de los alumnos y alumnas de un determinado grado, que abandona el sistema educativo sin haber culminado sus estudios. Se calcula regularmente por cada cien estudiantes. Su periodicidad es anual.

Tasa de repetición: relación que existe entre el número de repitentes (t+1) y el número de alumnos que en el año t estaban inscritos en el mismo grado. Se calcula regularmente por cada cien estudiantes. La periodicidad es anual.

Tasa neta de escolaridad: alumnos matriculados en un nivel o ciclo educativo, con la edad adecuada para el nivel o ciclo, como proporción de la población en el mismo rango de edad.

Economía

Índice de Precios al Consumidor (IPC): este es un indicador que refleja variación en los precios promedios de una canasta fija de bienes y servicios, representativa de los principales renglones de consumo de un grupo de consumidores que constituyen la población del índice. También se interpreta como una medida estadística de la evolución del conjunto de precios de los bienes y servicios que consume la población residente en viviendas familiares.

Producto Interno Bruto (PIB): producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

Producto Interno Bruto per cápita: es el Producto Interno Bruto (PIB) dividido entre el total de la población para un año específico.

Productividad laboral: es la capacidad de producción por unidad de trabajo. Se estima dividiendo el PIB generado entre la población ocupada, por rama de actividad económica.

Ritmo inflacionario: el ritmo inflacionario mide la variación, en porcentaje, del período actual, con respecto al mismo período del año anterior.

Empleo

Población en edad de trabajar (PET): todas las personas de 15 años o más.

Población económicamente activa (PEA): todas las personas de 15 años o más que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

Población ocupada (PO): todas las personas de 15 años o más que dijeron haber trabajado por lo menos 1 hora, durante la semana de referencia.

Población desempleada abierta total (PDAT): personas de 15 años o más que sin estar ocupados en la semana de referencia, buscaron trabajar y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo. Se incluyen en esta categoría a las personas que no buscaron activamente trabajo por razones de mercado, mal tiempo o esperan repuesta a solicitudes de trabajo.

Tasa de participación económica: la Población Económicamente Activa (PEA) como proporción de la población en edad de trabajar (PET).

Tasa de desempleo abierto total: la población desempleada abierta total como proporción de la Población Económicamente Activa.

Rama de actividad económica: clasifica a los empleados ocupados de acuerdo con el tipo de producto o servicio que genera la empresa, negocio o institución donde trabajaron en la semana de referencia.

Categoría ocupacional: tipo de relación de dependencia que establece la persona con los medios de producción y el empleador. Estas son: empleado(a) del gobierno, empleado(a) privado, jornalero(a) o peón, empleado(a) doméstico(a), trabajador(a) por cuenta propia; patrón(a), empleador(a) o socio(a), trabajador(a) familiar sin pago, trabajador(a) no familiar sin pago.

Población ocupada en el sector informal: se consideran

informales los empleados(as) domésticos(as), los peones o jornaleros, los cuenta propia (se excluyen los que tienen por lo menos 1 año aprobado de educación universitaria), los no remunerados, los patrones con establecimientos con menos de 6 empleados (se excluyen los que tienen por lo menos 1 año aprobado de educación universitaria) y los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de 6 trabajadores.

Precariedad laboral: es la situación que viven las personas trabajadoras que, por razones diversas, sufren procesos que conllevan inseguridad, incertidumbre y falta de garantía en las condiciones de trabajo, más allá del límite considerado como normal.

Población subempleada visible (PSV): Conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs/semana en el Sector Público, y 48 hrs/semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

1 Para ejemplos del cálculo de estos índices específicos, véase Escobar, P. y Arriola, G. (2012). Para información sobre los fundamentos de estas mediciones, véase Sen, A. y Foster, J. (1997), Alkire, S. y Foster, J. (2008) y PNUD (2010).

2 Véase cuadro A.1 para los valores de referencia Y_{\max} y Y_{\min} .

3 Hogar es todo grupo de personas que habitan una misma vivienda y que comparten los gastos en alimentación y servicios del hogar. Es necesario aclarar que la definición de hogar no es equivalente a la de familia. En el caso de los hogares puede no existir una relación de parentesco o consanguinidad.





Al servicio
de las personas
y las naciones



En los últimos años, en Guatemala se ha producido un incremento de acciones colectivas vinculadas a disputas por la ausencia de servicios básicos, descontento con autoridades gubernamentales, reclamos territoriales y rechazo a proyectos que afectan el medio ambiente, entre otras. Algunas de ellas han traído como consecuencia desalojos, ocupaciones, bloqueos, detenciones arbitrarias, persecuciones judiciales e incluso muertes violentas, mientras que otras han estado relacionadas con la caída de las autoridades de gobierno. A lo largo de este informe se muestra que esa conflictividad es la parte visible de complejos procesos de contienda política, frecuentemente de larga data histórica, en el marco de procesos nacionales democratizadores y des-democratizadores.

Se examina la historia reciente del proceso democratizador en Guatemala, que comienza con la Constitución de 1985 y se acelera con el proceso de paz que culmina con la firma de los Acuerdos en 1996. El periodo estuvo marcado por una contradicción: la democratización se impulsó en paralelo a políticas que condujeron al debilitamiento del Estado, haciéndolo permeable a la cooptación, corrupción, influencias sectoriales y a la mercantilización, degradándose la función pública y produciendo efectos des-democratizadores.

En ese marco, el informe aborda la conflictividad social desde la mirada del desarrollo humano, y el reconocimiento de la *capacidad de agencia colectiva* de quienes se organizan y luchan por su bienestar. Se propone generar un debate integrado sobre qué tipo de desarrollo puede impulsarse, en armonía con el planeta y la diversidad social, que posibilite más y mejores capacidades humanas, y que eleve la productividad responsable de sus habitantes.

El informe concluye que más que *contener* la conflictividad, ésta debe ser entendida y atendida de manera integral, para canalizarla como oportunidad de construcción de una democracia fuerte, base política del bienestar común.

www.desarrollohumano.org.gt
www.gt.undp.org

