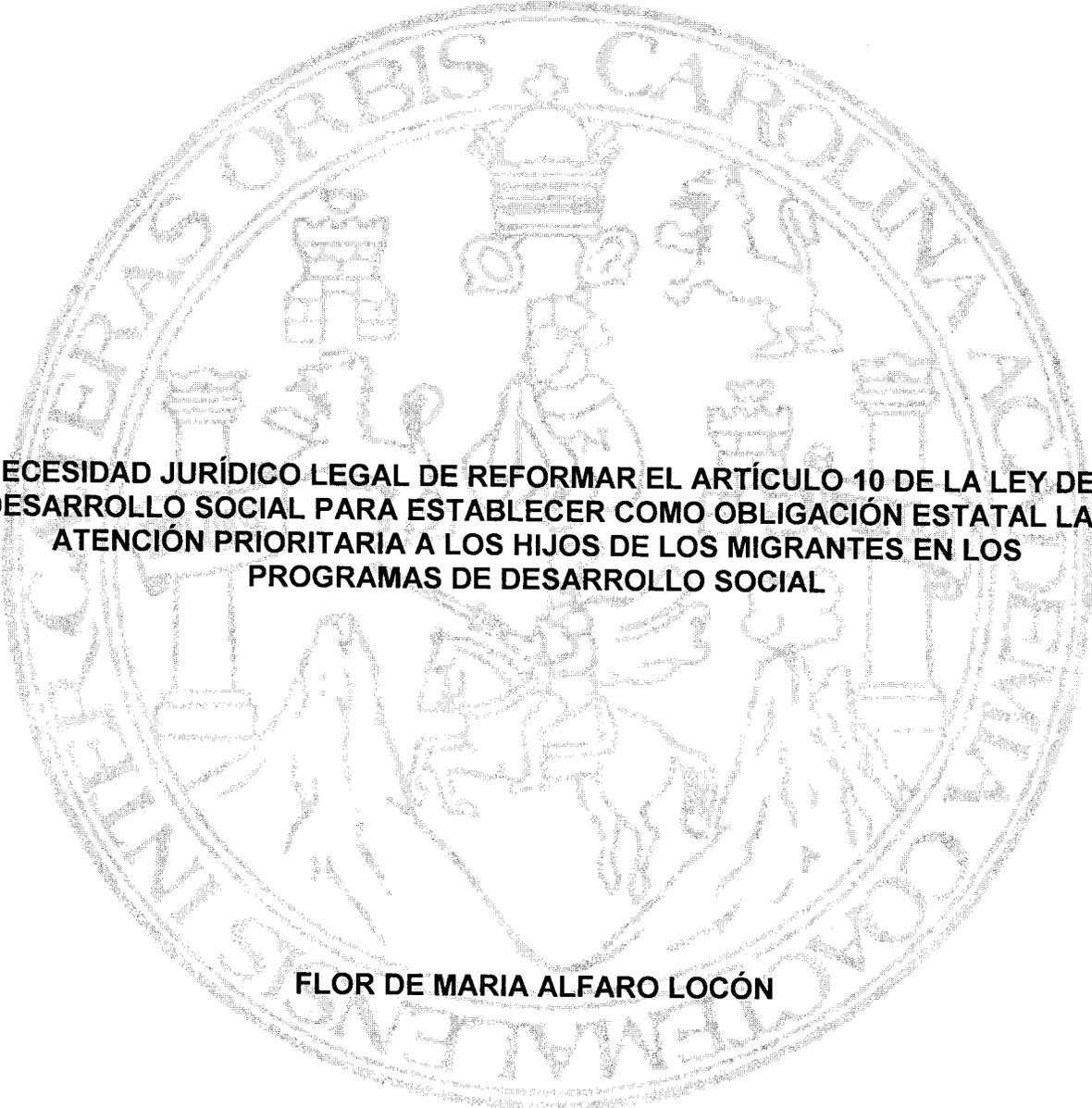


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two figures. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin text "UNIVERSITAS SAN CAROLINIENSIS".

**NECESIDAD JURÍDICO LEGAL DE REFORMAR EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE  
DESARROLLO SOCIAL PARA ESTABLECER COMO OBLIGACIÓN ESTATAL LA  
ATENCIÓN PRIORITARIA A LOS HIJOS DE LOS MIGRANTES EN LOS  
PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL**

**FLOR DE MARIA ALFARO LOCÓN**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2015**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**NECESIDAD JURÍDICO LEGAL DE REFORMAR EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE  
DESARROLLO SOCIAL PARA ESTABLECER COMO OBLIGACIÓN ESTATAL LA  
ATENCIÓN PRIORITARIA A LOS HIJOS DE LOS MIGRANTES EN LOS  
PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**FLOR DE MARIA ALFARO LOCÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Y los títulos Profesionales de**

**ABOGADA Y NOTARIA**

**Guatemala, agosto de 2015**

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

<b>DECANO:</b>	Msc.	Avidán Ortiz Orellana
<b>VOCAL I:</b>	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
<b>VOCAL II:</b>	Licda.	Rosario Gil Pérez
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
<b>VOCAL IV:</b>	Br.	Mario Roberto Méndez Álvarez
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
<b>SECRETARIO:</b>	Lic.	Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

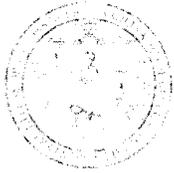
**Primera Fase:**

Presidente:	Lic.	Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Lic.	René Siboney Polillo Cornejo
Secretario	Lic.	Carlos Alberto Cáceres Lima

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	Carlos Alberto Cáceres Lima
Vocal:	Lic.	Héctor Orozco y Orozco
Secretario:	Licda.	Edna Mariflor Irungaray López

**RAZÓN:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas en la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)"



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



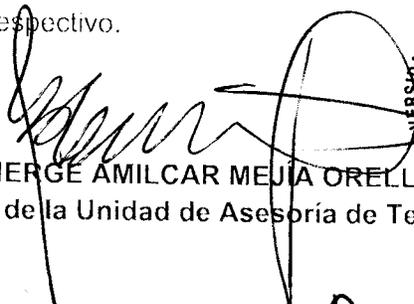
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 20 de agosto de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, ROSARIO GIL PEREZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
FLOR DE MARIA ALFARO LOCÓN, con carné 199813833,  
 intitulado NECESIDAD JURÍDICO LEGAL DE REFORMAR EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE DESARROLLO  
SOCIAL PARA ESTABLECER COMO OBLIGACIÓN ESTATAL LA ATENCIÓN PRIORITARIA A LOS HIJOS DE LOS  
MIGRANTES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del  
 bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título  
 de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de  
 concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y  
 técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros  
 estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la  
 bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará  
 que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime  
 pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
 DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 07 / 04 / 2015 f) \_\_\_\_\_

  
 Asesor(a)

**Lic. ROSARIO GIL PEREZ**  
 Abogado y Notario

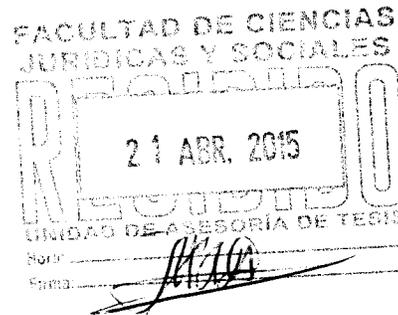




Licda. Rosario Gil Pérez  
ABOGADA Y NOTARIA  
Colegiado 3058

Guatemala, 16 de abril de 2015

Doctor  
Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.



Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

Le informo que procedí a la asesoría de la tesis de la bachiller Flor de Maria Alfaro Locón que se intitula: **“NECESIDAD JURÍDICO LEGAL DE REFORMAR EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA ESTABLECER COMO OBLIGACIÓN ESTATAL LA ATENCIÓN PRIORITARIA A LOS HIJOS DE LOS MIGRANTES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL”**, a partir de lo cual considero que el informe final es un adecuado trabajo científico, lo cual fundamento a partir de los siguientes aspectos:

- a) La investigación se realizó tomando en cuenta los criterios fundamentales del método científico y la técnica jurídica que sirvieron para exponer los elementos que determinan la necesidad de reformar el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social para establecer como obligación estatal la atención prioritaria en los programas de desarrollo social a los hijos e hijas de los migrantes.
- b) Además, la sustentante llevó a cabo una adecuada aplicación de los procedimientos o métodos lógicos, comenzando con el analítico, el cual dio a conocer la importancia de la figura de las políticas públicas; luego el sintético, con el cual determinó la relación entre estas y la política de desarrollo social del Estado; además, aplicó el procedimiento inductivo, para establecer las características del desarrollo social, así como su fundamentación académica.
- c) En la recopilación de la información doctrinaria y legal de actualidad sobre el tema del derecho social, las políticas públicas y la política de desarrollo de acuerdo a la Constitución Política y la Ley de Desarrollo Social guatemalteca. La bachiller Flor de Maria Alfaro Locón utilizó las técnicas de fichas bibliográficas y la documental.

21 Ave. 12-58 Zona 11 Col. Mirador II  
Teléfono: 57069466



**Licda. Rosario Gil Pérez**  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
**Colegiado 3058**

---

- d) La redacción utilizada por la ponente para elaborar el informe final de tesis, evidencia el conocimiento del lenguaje jurídico propio del derecho social, la ciencia política, del derecho migratorio y el desarrollo social como figura jurídica, política y social en particular.
- e) Los objetivos establecidos en el plan de investigación fueron debidamente alcanzados por la tesista, al evidenciar la relación entre las políticas públicas y el desarrollo social y el incremento de la emigración hacia otros países.
- f) El trabajo académico realizado por la tesista evidencia un importante aporte científico, lo cual resulta fundamental para la sociedad guatemalteca debido a que determina que la implementación de una adecuada política de desarrollo social disminuye la emigración de connacionales hacia otros países.
- g) Existe una coherencia lógica entre lo expuesto en el cuerpo capitular y la conclusión discursiva elaborada por la tesista, lo cual es el resultado natural de lo expuesto en los cuatro capítulos desarrollados, con lo cual validó la hipótesis de trabajo relativa a que una adecuada política de desarrollo social, disminuye el interés de los hijos de los migrantes por emigrar de Guatemala.
- h) Asimismo, el respaldo bibliográfico utilizado por la tesista es con información de actualidad sobre el derecho social y el derecho migratorio, le permitió fundamentar doctrinariamente su tesis.

La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Expresamente declaro que no soy pariente de la estudiante dentro de los grados de ley.

Muy atentamente.

  
**Licda. Rosario Gil Pérez**  
**Abogada y Notaria**  
**Colegiado 3058**

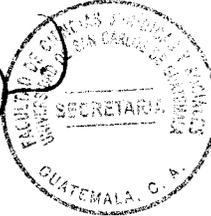
**Lic. ROSARIO GIL PEREZ**  
**Abogado y Notario**



*[Handwritten mark]*

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante FLOR DE MARIA ALFARO LOCÓN, titulado NECESIDAD JURÍDICO LEGAL DE REFORMAR EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA ESTABLECER COMO OBLIGACIÓN ESTATAL LA ATENCIÓN PRIORITARIA A LOS HIJOS DE LOS MIGRANTES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

*[Handwritten signature]* 

BAMO/srrs.  
*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
 Lic. Avidán Ortiz Orellana  
 DECANO 





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, salud, sabiduría y fortaleza para terminar una etapa más en mi vida, por que mejor es su misericordia que la vida y porque ha sido mi socorro en mis momentos de angustia. Aún sin merecer nada, me da todo lo que yo pueda anhelar. Gracias Señor.
- A MI PADRE:** Cesar Augusto de Jesús Alfaro, por su amor y su presencia, porque aun sin decírselo lo amo con todo mi corazón.
- A MI MADRE:** Juana Alicia Locón (Q.E.P.D) por su amor, sus consejos, sus oraciones pero sobre todo por el gran sacrificio que hizo por mí y mis hermanos. Yo se que ya no está con nosotros pero siempre la llevo en mi mente y corazón, gracias por creer en mí y porque yo sé que si estuviera el día de hoy aquí con nosotros estuviera orgullosa de mi. No olvido cuando me dijo que la iba a encontrar e íbamos a ser felices para siempre, la amo y amare siempre. Gracias mamá.
- A MIS HERMANOS:** Cesar Ricardo y José Guillermo, por su cariño y amor, por haber compartido muchos años de alegrías y tristezas a mi lado. Los quiero mucho.
- A MIS HIJOS:** Dulce Sofía y Jeremy Angel, le doy gracias a Dios por tenerlos como hijos, por dejar amarlos con todo mi corazón, que tengan presente que cuando hay voluntad se puede lograr todo lo que se propongan.
- A MIS TIOS:** José Luis, Santiago, Polo (Q.E.P.D), Francisca, Blanca, Marta, Rossana y Joaquín, muchas gracias por su cariño, apoyo, consejos y porque siempre tuvieron una palabra de aliento en los momentos difíciles. Siempre he dicho que le doy gracias a Dios por haberme dado una familia como ustedes. Los quiero mucho.
- A MI PRIMO:** Werner Tool, gracias por su cariño y gran apoyo. Dios lo siga bendiciendo grandemente.
- A MIS SOBRINOS:** Ricardo, Alessandra, Luciana, Fabian y Joselyn, le doy gracias a Dios por ser parte de mi vida.



**A MIS ABUELOS:**

José Tool, Sofía Locón (Q.E.P.D), María Alfaro y Héctor Orantes (Q.E.P.D), gracias por sus sabios consejos y valores dejados a mi vida los cuales atesoro muy adentro de mi corazón.

**A ENAO:**

Le doy gracias a Dios por haberte conocido, pero sobre todo agradezco por dejar ese gran recuerdo, tu hija a mi lado. Nunca te olvide y aun te extraño. Si volviera a nacer le pidiera a Dios poder encontrarte de nuevo.

**A LA FAMILIA:**

Ortiz por su apoyo y cariño, en especial a mi suegra Alicia Ortiz, gracias por su cariño, apoyo, consejos y por tenerme con mis hijos en sus oraciones. Dios la bendiga al cien por ciento, la quiero mucho.

**A LAS LICENCIADAS:**

MSc. Maida Elizabeth López Ochoa y Dra. Rosario Gil Pérez, por alentarme a terminar lo que un día empecé.

**A MI ALMA MATER:**

Prestigiosa, Tricentenaria y Gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, donde encontré a los mejores profesionales, compañeros, amigos y sobre todo adquirí los mejores conocimientos que me llevan ahora a enfrentar un nuevo reto como profesional.

## PRESENTACIÓN

La investigación llevada a cabo fue de tipo cualitativo porque se realizó una reflexión jurídica y social sobre la importancia de reformar el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo social para que el Estado priorice las políticas y acciones a favor de los hijos de los emigrantes. A partir de lo expuesto se entiende que la investigación corresponde al derecho social y al derecho administrativo, específicamente lo relacionado con la teoría de las políticas públicas y las funciones estatales, puesto que se trata de establecer la implementación de políticas de desarrollo social con prioridad hacia los hijos de los emigrantes, para evitar que sus descendientes emigren también y enfrenten los peligros de un tránsito ilegal para tratar de llegar al país de destino.

El estudio se realizó sobre el período que abarca desde 2001 a 2014, porque se evaluó la Ley de Desarrollo Social y las políticas públicas implementadas para alcanzar este objetivo. El objeto de estudio fue la niñez y adolescencia hijos de emigrantes, siendo los sujetos de la investigación, la niñez y adolescencia que emigra ilegalmente sin un adulto que los acompañe.

El aporte realizado en la presente tesis se orienta a explicar la manera en que la reforma del Artículo 10 de la Ley de Desarrollo debe llevarse a cabo para priorizar las políticas de desarrollo local a favor de la niñez y adolescencia hijos de emigrantes para evitar que viajen ilegalmente hacia los Estados Unidos, para que enfrenten los riesgos que conlleva la travesía en esas condiciones de viaje.

## HIPÓTESIS

La reforma del Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social es necesaria, porque al establecer como obligación estatal la atención prioritaria a los hijos de los migrantes en los programas de desarrollo social, se va lograr que los recursos económicos con que cuentan las instituciones encargadas de aplicar las leyes y las políticas sociales, prioricen proyectos productivos y de desarrollo social a favor de estas personas con lo cual se evita que los mismos busquen migrar al igual que los padres, reduciendo con ello las posibilidades de ser utilizados por los tratantes de personas y su exposición al peligro, pues al tener como mejorar su condición de vida en Guatemala, tendrán mejores expectativas para viajar legalmente hacia Estados Unidos cuando sean mayores de edad.

Variable independiente:

La necesidad de reformar el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social

Variables dependientes:

La obligación estatal la atención prioritaria a los hijos de los migrantes en los programas de desarrollo social

## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de someter a validación empírica la hipótesis, se encontró que las personas menores de edad, se lanzaban a la aventura de la migración ilegal porque no tenían fuentes de ingreso en el país, por lo que se comprobó la validez de la hipótesis en el sentido que es necesaria la reforma del Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social, porque al establecer como obligación estatal la atención prioritaria a los hijos de los migrantes en los programas de desarrollo social, se logra que los recursos económicos con que cuentan las instituciones encargadas de aplicar las leyes y las políticas sociales, prioricen proyectos productivos y de desarrollo social a favor de estas personas con lo cual se evita que los mismos busquen migrar al igual que los padres, reduciendo con ello las posibilidades de ser utilizados por los tratantes de personas y su exposición al peligro, pues al tener como mejorar su condición de vida en Guatemala, tendrán mejores expectativas para viajar legalmente hacia Estados Unidos cuando sean mayores de edad.

# ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

## CAPÍTULO I

1.Desarrollo social.....	1
1.1. Teorías que explican el desarrollo social.....	2
1.1.1. Teoría de la modernización.....	2
1.1.2. Teoría de la dependencia.....	6
1.1.3. Teoría del sistema-mundo.....	11
1.1.4. Teoría de la globalización.....	13
1.1.5. El desarrollo humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-.....	15

## CAPÍTULO II

2. Migración.....	19
2.1. Emigración.....	20
2.2. Causas de la emigración.....	21
2.3. Lugares de migración de la población guatemalteca.....	25

2.4. Peligros que enfrentan los migrantes en tránsito.....	29
2.5. Inmigración.....	31
2.6. Países de inmigración.....	33

### CAPÍTULO III

3. Políticas sociales de desarrollo.....	35
3.1. Las políticas públicas.....	35
3.1.1. Elaboración de políticas públicas.....	37
3.2. Políticas de desarrollo social.....	44
3.3. La Política de desarrollo social en Guatemala.....	51

### CAPÍTULO IV

4. La Reforma a la Ley de Desarrollo Social.....	57
4.1. La Ley de Desarrollo Social.....	57
4.2. Contexto socio-económico de la Ley de Desarrollo Social.....	58
4.3. Fundamentos jurídicos y sociales para reformar el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social.....	66
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizarle el desarrollo humano a los guatemaltecos, lo cual debe hacer a través de políticas públicas orientadas a lograr el bienestar social; sin embargo, no siempre cumple con las atribuciones a las que está legalmente obligado, tal es el caso de garantizar un empleo digno a toda la ciudadanía, lo cual determina que muchas personas busquen mejores condiciones de vida en otros países emigrando de su comunidad hacia estados fuera de la frontera guatemalteca, que a su vez determina un incremento de niños y adolescentes emigrantes en búsqueda de mejores condiciones de vida.

En realidad considero establecer como problema por qué es necesario reformar la Ley de Desarrollo Social para que el Estado guatemalteco tenga un compromiso prioritario a favor de las y los hijos de los emigrantes, para evitar que la niñez y la adolescencia emigren buscando mejores condiciones de vida y para reencontrarse con los padres. Ante esta situación se plantearon los objetivos que fueron alcanzados se relacionan con la importancia del desarrollo social para un país, el análisis de las causas de la emigración, las características de las políticas públicas en general y de las de desarrollo social en particular.

Los conceptos más importantes redactados en la presente tesis son los relacionados con la emigración y su diferencia con la inmigración, la elaboración e implementación de las políticas públicas y lo relativo al desarrollo social, con lo cual se pudo establecer la relación doctrinaria entre la función de las políticas de desarrollo para que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales y evitar, con la adecuada implementación de las mismas, que las personas vean la emigración como la principal o única opción para mejorar sus condiciones de vida.

El contenido capitular consta de cuatro capítulos, siendo elaborado el primero en torno al desarrollo social, su definición, sus características y la importancia del desarrollo

humano para fomentar el crecimiento económico y espiritual de los guatemaltecos; el segundo, está orientado a explicar la migración, la doctrina sobre las causas de emigración, los peligros que enfrentan los emigrantes en su tránsito hacia el país de destino y la forma en que asumen el estatus de inmigrantes; el tercero, permitió la explicación de las políticas públicas, la forma en que se definen las prioridades y la agenda para elaborarlas, así como las particularidades que asume la política de desarrollo social; mientras que el cuarto aborda las características socioeconómicas de Guatemala, la forma en que se han establecido las políticas de desarrollo y las limitantes que enfrentan para lograr sus objetivos; asimismo, se argumenta sobre los fundamentos jurídicos que determinan la reforma del Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social, para que el Estado priorice la atención de las comunidades donde se encuentran los hijos de emigrantes, para evitar que la niñez y la adolescencia se vea obligada también a emigrar.

El fundamento teórico de esta tesis fue la denominada teoría del derecho social, especialmente la del desarrollo humano, a partir de considerar que en el crecimiento económico y espiritual de las personas radica la definición de políticas públicas a favor de la comunidad, para que puedan satisfacer sus necesidades básicas y las secundarias.

En la presente tesis se hizo uso de los métodos deductivo, inductivo, descriptivo, analítico y sintético, mientras que se utilizaron las técnicas de investigación bibliográficas y documentales.

En esta tesis se establece que resulta imprescindible que el Congreso de la República modifique el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social, para que en las políticas sociales de desarrollo se prioricen las comunidades donde existe un alto índice de emigrantes, con el fin de evitar que los hijos e hijas de éstos, busquen llegar al país donde se encuentran radicados los padres, aunque sea de manera ilegal, como la única opción para mejorar sus perspectivas de vida.

## CAPÍTULO I

### 1. Desarrollo social

En esta tesis se entiende el desarrollo social, como aquella situación en un país, en donde las necesidades materiales de la población se satisfacen a partir de utilizar de manera adecuada y sostenible los recursos naturales, en convivencia armoniosa con el ambiente, las prácticas culturales de la comunidad y el respeto a los derechos humanos de toda la población en ese proceso para lograr obtener los elementos vitales para la sociedad, tales como la alimentación, la vivienda, la salud y la educación.

Para lograr la satisfacción de esas necesidades básicas las personas deben tener una fuente de ingreso segura que les permita recursos mínimos para la satisfacción de las necesidades fundamentales y excedente para las secundarias, lo cual se logra teniendo distintas fuentes de empleo debidamente remuneradas, alternativas económicas como pequeñas y medianas empresas para quienes no quieren laborar en relación de dependencia, así como una adecuada redistribución de la riqueza a través de impuestos y de inversión social estatal, que impliquen un retorno de los aportes realizados por la ciudadanía con sus tributos, a través de servicios hospitalarios, de educación, de seguridad y la garantía de contar con una infraestructura adecuada que incluye carreteras, puertos y aeropuertos, así como la transparencia en la administración de los recursos del Estado.

## **1.1. Teorías que explican el desarrollo social**

En el tránsito académico por explicar el desarrollo, sus características, elementos sustanciales y la manera en que se debe llevar a cabo, han surgido varias teorías las cuales sintetizan los aportes de los doctrinarios, siendo las más conocidas la denominada teoría de la modernización, la teoría de la dependencia, la teoría del sistema-mundo y la de la globalización.

### **1.1.1. Teoría de la modernización**

Esta propuesta de análisis sobre el desarrollo social se fundamenta en la idea que todos los países desarrollados han pasado cinco etapas, fases o procesos los cuales les han permitido llegar a tener elevados niveles de calidad de vida para todos sus habitantes, comenzando su tránsito siendo comunidades tradicionales, luego se presentaron las condiciones previas para el despegue, seguidamente despegaron, luego avanzaron hacia la madurez y por último lograron ser sociedades de elevado consumo para toda la población.

De igual manera plantean que todo país que se encuentre en estadios primitivos de evolución, puede definir llegar hasta los niveles o estándares de desarrollo que tienen las naciones ricas si definen estrategias económicas para transitar desde la tradicionalidad hasta la modernidad, para lo cual es fundamental la existencia de voluntad política de los gobernantes y de los sectores empresariales y trabajadores,

para cambiar la mentalidad tradicional para llevar a su población hacia una visión modernizante que permita llevar al país hacia su pleno desarrollo con altos niveles de consumo para todas las personas, puesto que no es un proceso inmediato sino que debe trascender a más de una generación para acumular la riqueza, reinvertirla en actividades productivas como la industria con lo cual se incrementará esa riqueza.

“Los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico, para una sociedad en particular existen cinco etapas. Resumiendo, estas cinco etapas son:

- (i) la sociedad tradicional;
- (ii) precondition para el despegue;
- (iii) el proceso de despegue;
- (iv) el camino hacia la madurez; y
- (iv) una sociedad de alto consumo masivo”.<sup>1</sup>

Lo expuesto implica que para países como Guatemala, se trata de definir una estrategia a largo plazo que permita promover la modernización de toda la población, comenzando por establecer líneas de asesoramiento internacional para que puedan acceder a la tecnología, el capital y la asesoría técnica para

---

<sup>1</sup> Reyes, Giovanni. **Principales Teorías sobre Desarrollo Económico y Social y su aplicación en América Latina y el Caribe.** Pág. 3.

implementar la industrialización masiva en todas las regiones del país, que las esferas públicas se profesionalicen, para llevar a cabo una administración pública y la dirección del gobierno fundamentado en prácticas científicas y no en dinámicas empíricas que entorpecen las actividades económicas orientadas a lograr el desarrollo y la modernización de la sociedad.

Asimismo, consideran que como la modernización no solo es deseable sino posible, cuando se empieza la misma es un proceso imparable que permea todas las esferas de la sociedad, por lo que no sólo la economía y la política se ven favorecidas sino que la cultura, el derecho y las prácticas sociales se adecúan a la dinámica modernizadora, por lo que todas las personas resultan beneficiadas por los cambios, los cuales se mantendrán en el tiempo.

“También hay otro grupo de supuestos clásicos basados más estrictamente en la teoría del funcional-estructuralismo, la cual enfatiza la interdependencia de las instituciones sociales, la importancia de variables estructurales en el ámbito cultural, y el proceso de cambio inherente a través del equilibrio homeostático, debido a que la modernización es un proceso sistemático; el atributo de modernidad forma un todo consistente, aparece inicialmente en grupos que en un primer momento pueden presentarse como aislados; asimismo, la modernización es un proceso transformativo, para que una sociedad alcance la modernidad, sus estructuras y valores tradicionales deben de ser remplazados por un grupo de valores modernos;



y dada su naturaleza sistemática y transformativa, la modernización es un proceso inminente que introduce el cambio dentro del sistema social”.<sup>2</sup>

Dentro de las críticas realizadas a esta teoría se encuentra que la misma parte de un esquema simplista donde los países denominados del tercer mundo son sociedades que se reproducen de manera tradicional, mientras que los países desarrollados son modernos, por lo que si los estados pobres quieren alcanzar el desarrollo, deben asumir los valores de los países ricos, lo cual denota una actitud cimentada en los aspectos formales del desarrollo, puesto que hasta en los estados donde existen elevados niveles de ingreso por persona, también hay sectores que se encuentran marginados de los beneficios generados en esas sociedades, mientras que en los países tercermundistas, además de los pobres y tradicionales, también existen ricos y con prácticas similares a las que adopta la población rica de los Estados desarrollados.

“Entre las críticas hacia esta teoría están: primero, el desarrollo no es necesariamente unidireccional. Este es un ejemplo de la etnocentricidad de la perspectiva modernista. Segundo, la perspectiva de la modernización sólo muestra un modelo de desarrollo. El ejemplo a favorecer es el patrón de desarrollo de los Estados Unidos. Sin embargo, en contraste con esta situación podemos observar que han ocurrido avances de desarrollo en otros países como Taiwán y Corea del

---

<sup>2</sup>Ibid. Pág. 5.

Sur; y debemos admitir que sus niveles actuales de desarrollo se han alcanzado con regímenes autoritarios fuertes”.<sup>3</sup>

Asimismo, también se le critica a la teoría de la modernización menospreciar las prácticas culturales como un lastre para el desarrollo, a pesar que muchas personas de los países desarrollados buscan precisamente incorporar los valores de estas prácticas tercermundistas, como la meditación o el culto a la naturaleza para mejorar su desarrollo espiritual, puesto que los países altamente desarrollados priorizan los aspectos materiales y el consumismo antes que a la persona.

Esto implica que en la práctica, la teoría de la modernización ha sido más utilizada por los analistas de los países desarrollados con el objetivo de justificar la situación de desigualdades existentes en el mundo, culpando a las prácticas culturales, al atraso político que tienen estos países y a las dinámicas sociales tradicionales como responsables de la falta de desarrollo de los estados subdesarrollados y no factores externos, muchas veces creados por los estados ricos, para mantener su nivel de vida aunque perjudiquen a otros.

### **1.1.2. Teoría de la dependencia**

Esta propuesta de origen latinoamericano tiene dos versiones. La primera y original fue propuesta por Raúl Prebisch en 1950, quien fue Secretario Ejecutivo de la

---

<sup>3</sup> **Ibid.**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, quien argumentó que la causa del subdesarrollo o atraso económico de los países del tercer mundo se debía a que las empresas transnacionales compraban las materias primas producidas por la población de estos estados subdesarrollados a precios muy bajos, porque las mismas no tenían casi ningún valor agregado que les hiciera tener un precio más elevado, para beneficiar de mejor manera a los productores.

Ante esta realidad Raúl Prebisch plantea que los estados de los países del tercer mundo debían promover que en lugar de importar productos industrializados como los jugos procesados, se promoviera la creación de una industria nacional que utilizara la materia prima nacional y en lugar de exportarla sin ningún valor agregado, se elaboraran en el país esos productos, logrando con ellos que se evitar el pago de esos productos a precios elevados en dólares, se generara empleo en la naciente industria sustitutiva de importaciones y que el dinero ahorrado se utilizara para implementar políticas sociales y generar más empleo, con lo cual se lograría llevar el desarrollo a toda la población tercermundista; asimismo, al agregarle valor a la materia prima y venderla a nivel nacional y en el extranjero se ampliaría el mercado interno porque las personas tendrían trabajo en esas nuevas industrias, permitiéndoles tener capacidad de compra.

El punto principal del modelo de la teoría de sustitución de importaciones es que para lograr generar el desarrollo endógeno de cualquier país que todavía no sea desarrollado, se necesita:

- Controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias;
- Promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo nacional;
- Crear una plataforma de inversiones, dando prioridad al capital nacional; Permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales;
- Promover una demanda interna más efectiva en término de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general;
- Generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores;
- Desarrollar un sistema seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos; y
- Desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo de sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos”.<sup>4</sup>

La idea de Raúl Prebisch se orientaba a asignarle un importante papel a las políticas estatales, porque establecía que el Estado, como expresión de la soberanía nacional era el que debía definir las estrategias de desarrollo, así como las políticas

---

<sup>4</sup>Amsdem, Alice. **La sustitución de importaciones en las industrias**. Pág. 14.

económicas adecuadas para lograr alcanzar las mismas, por lo que durante la década de 1950 se orientó a asesorar a los gobiernos para promover la implementación de su propuesta de sustitución de importaciones a partir que los países generaran planes estratégicos de industrialización orientada a la sustitución de importaciones, con lo cual la materia prima sería procesada y se le agregaría valor agregado, tan necesario para generar más empleo y crear o ampliar el mercado interno.

La principal crítica a la propuesta de Raúl Prebisch, de sustitución de importaciones como mecanismo para generar el desarrollo tuvo como sus principales críticos a economistas latinoamericanos, quienes plantean en la década de 1960 que la propuesta sustitutiva fracasó porque no tomó en cuenta que la existencia del centro y la periferia se debe a razones históricas y en ambos polos existen grupos de personas que se benefician con la reproducción de la desigualdad económica y social entre países, por lo que mientras no se cambien las condiciones reales existentes, determinadas por un sistema capitalista que heredó la relación de subordinación de la colonización, la relación de dependencia de los países del tercer mundo para con los del primer mundo no se cambiaría.

Esta crítica generó una escuela de pensamiento que se denominó teoría de la dependencia, la cual, en esencia, promulgaba por una revolución a nivel mundial que terminara con el sistema capitalista como la única manera de acabar con la relación centro-periferia, propuesta que también se conoce como neo marxismo o

marxismo latinoamericano, puesto que sus principales autores se identificaban con esta teoría política y económica, aplicando su método de análisis a las condiciones en que se encontraban los países de América Latina principalmente.

“De acuerdo con la escuela de la dependencia la principales hipótesis referentes al desarrollo en los países del Tercer Mundo son: primero, el desarrollo de los países del Tercer Mundo necesita tener un grado de subordinación al centro en contraste del desarrollo de las naciones centrales cuyo desarrollo fue históricamente y es hoy día independiente. En Latinoamérica podemos observar ejemplos de esta situación, especialmente en aquellos países con un alto grado de industrialización, como Brasil. Asimismo, los dependentistas en general consideran que las naciones periféricas experimentan su mayor desarrollo económico cuando sus enlaces con el centro están más débiles. Un ejemplo de esto es el proceso de industrialización que se desarrolló en Latinoamérica durante los años 30s y 40s cuando las naciones del centro estaban concentradas en resolver los problemas de la Gran Depresión y las potencias occidentales estaban involucradas en la Segunda Guerra Mundial”.<sup>5</sup>

Como se aprecia, la explicación de los dependentistas se fundamenta en esa relación desigual heredada de la colonización en donde los países que colonizaron son los que en el presente se les considera desarrollados, mientras lo que fueron colonizados son los denominados países del tercer mundo, por lo que la riqueza de

---

<sup>5</sup> Vergara, Alfredo. **América Latina entre sombras y luces**. Pág. 32.

los primeros se debe a la explotación colonial que sufrieron los segundos, así como a la relación de desigualdad que genera esa realidad histórica.

Una de las principales críticas que se le hace a la teoría de la dependencia es que no toma en cuenta que países que fueron colonizados como Estados Unidos de América y Canadá, son ahora desarrollados, así como los denominados tigres de Asia, que incluye a Taiwán y Corea del Sur entre otros, que pasaron de una situación de subdesarrollo a encontrarse en proceso de amplia industrialización y de elevada mejora de vida de sus habitantes, aún con sus orígenes coloniales.

### **1.1.3. Teoría del sistema-mundo**

Esta teoría surge a finales de la década de 1980, como una renovación de la teoría de la dependencia, principalmente como una manera de explicar la relación entre países a partir del surgimiento y consolidación del capital financiero internacional y el nuevo modelo de crecimiento hacia fuera basado en la competitividad exportadora de los países.

“Básicamente estas nuevas circunstancias económicas internacionales hicieron posible que un nuevo grupo de investigadores radicales bajo el liderazgo de Immanuel Wallerstein llegaran a la conclusión de que habían nuevas actividades en la economía capitalista mundial que no podían ser explicadas dentro de los confines de la teoría de la dependencia. Wallerstein y sus seguidores reconocieron que hay

condiciones mundiales que operan como fuerzas determinantes especialmente para países pequeños y subdesarrollados, y que el nivel de análisis de estado-nación ya no es la categoría adecuada para estudiar las condiciones de desarrollo, particularmente en regiones del Tercer Mundo. Los factores que tuvieron mayor impacto en el desarrollo interno de países pequeños fueron el nuevo sistema de comunicaciones mundiales, los nuevos mecanismos de comercio mundial, el sistema financiero internacional, y la transferencia de conocimientos y vínculos militares. Estos factores han creado su propia dinámica a niveles internacionales, al mismo tiempo que estos elementos interactúan con los aspectos internos de cada país”.<sup>6</sup>

A partir de esta visualización de la existencia de relaciones determinantes entre el proceso de existencia y cambio del mundo, se establece una explicación de un sistema mundial, en donde la transferencia de recursos financieros y de tecnología consolidan una nueva realidad el comercio internacional a la que todos los países deben responder, por lo que no solo los países de la periferia se ven afectados o beneficiados con las dinámicas sociales de las inversiones, tanto las productivas como las especulativas, en donde las primeras son más beneficiosas para un país y las segundas son las que generan crisis y desestabilización en los países, especialmente cuando estallan burbujas financieras, porque repercute en todos los países negativamente.

---

<sup>6</sup> Coria, Lorena. **La gestión local del desarrollo**. Pág. 17.



#### **1.1.4. Teoría de la globalización**

Esta propuesta que busca explicar las causas del desarrollo social, se orienta a establecer que cualquier análisis o explicación que se busque dar, debe tener en cuenta que el mundo cambió siendo totalmente diferente a como lo era cuando surgieron las teorías de la dependencia y de la sustitución de importaciones, porque actualmente lo determinante es interpretar los procesos de desarrollo a partir de los vínculos culturales, los económicos, financieros y políticos entre los países, en donde lo predominante es la capacidad de la tecnología para establecer contacto entre la gente alrededor del mundo.

Los principales aspectos de la globalización son los siguientes:

- “a) Reconoce que los sistemas de comunicaciones globales ganan cada vez más importancia, y a través de este proceso los países interactúan más frecuentemente y con mayor flexibilidad, no sólo a nivel gubernamental sino también a nivel de la población;
- b) Aunque los principales sistemas de comunicación operan dentro de países más desarrollados, estos mecanismos también se extienden a los países menos desarrollados. Este hecho incrementa la posibilidad de que grupos marginales en países pobres se puedan comunicar e interactuar dentro de un contexto global utilizando tecnología novedosa;
- c) Los sistemas de comunicación modernos implican modificaciones estructurales importantes en los patrones económicos, sociales y culturales

de los países. Referente a la actividad económica estos nuevos avances tecnológicos son cada vez más accesibles para las pequeñas empresas locales. Esta situación ha creado un ambiente distinto para realizar transacciones económicas, utilizar recursos productivos, intercambiar productos, y aprovecharse de los mecanismos monetarios virtuales. Desde una perspectiva cultural, los nuevos productos de comunicación unifican patrones de intercambio alrededor del mundo, por los menos en términos de transacciones económicas conforme a condiciones actuales; y que

- d) Estos nuevos patrones de comunicación no cambian el hecho que las empresas y las élites políticas continúan siendo quienes toman las decisiones en los países en desarrollo”.<sup>7</sup>

Esta escuela plantea que para interpretar el sentido del desarrollo se debe tener en cuenta que la realidad mundial está determinada por la globalización, la cual supera la existencia de estados-nación y su soberanía permitiendo que las personas se comuniquen, establezcan comercio electrónico y lleven a cabo todo tipo de negociación, sin que los gobiernos puedan intervenir para regularlo o prohibirlo, puesto que la tecnología financiera y del comercio internacional permite el libre tráfico de dinero y que se establezcan lazos comerciales, sociales y culturales globalmente, permitiendo que tanto los grupos dominantes y los dominados puedan comunicarse e interactuar, independientemente de la segregación social y económica existente en los países, porque la comunicación digital trasciende estas

---

<sup>7</sup> Ibid. Pág. 25.

discriminaciones, equiparando a las personas en función de las actividades digitales que lleven a cabo.

Asimismo, esta propuesta basada en la globalización, hace énfasis en que lo cultural es determinante y que prevalece sobre lo económico y lo político, puesto que a partir de las redes digitales vinculadas a Internet y a las plataformas de comunicación mundial, las cuales permiten llevar la información y el desarrollo a cualquier comunidad, quienes se encuentran determinadas por la existencia de la globalización como el nuevo escenario mundial.

#### **1.1.5. El desarrollo humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-**

La propuesta del PNUD sobre la forma en que debe concebirse el desarrollo como una necesidad humana ha estado en constante evolución, a partir que esta institución internacional ha revisado anualmente su concepto y definición, principalmente por las críticas que le han hecho analistas sobre la limitación que tenía una explicación basada únicamente en términos económicos como el producto interno bruto –PIB-.

Debido a las críticas, la redefinición de la concepción de desarrollo llevó al PNUD a plantear en el año 1996 una interpretación ampliada hacia aspectos sociales, políticos y culturales, superando la visión economicista que había manifestado

durante años, permitiéndoles hablar ahora de desarrollo humano, que va más allá de lo puramente económico, puesto que ahora incluye temas como la participación política, la igualdad de género y la sustentabilidad, aspectos que antes no se tomaban en cuenta para nada.

Esta nueva concepción conlleva visualizar el desarrollo en donde se incluyen elementos innovadores como la potenciación, la cooperación y la seguridad, en donde son aspectos que pueden ser estudiados de manera aislada por razones de análisis, pero que en la vida real necesariamente se entremezclan, para darle sentido a la vida de las personas.

“La potenciación básica depende del aumento de la capacidad de la gente, aumento que entraña una ampliación de las opciones y, con ello, una mayor libertad. Pero la gente puede ejercer pocas opciones si no está protegida contra el hambre, la necesidad y la privación. La potenciación entraña una connotación adicional: que en el curso de su vida cotidiana, la gente pueda participar en la adopción de decisiones que afecten sus vidas, o apoyarlas”.<sup>8</sup>

La cooperación se entiende como resultado de las relaciones sociales en las cuales conviven los seres humanos, de lo comunitario hasta lo nacional de un país, lo cual genera un sentido de pertenencia y vecindad, que a su vez les permite tener significado en la vida de las personas, lo cual únicamente se logra si los lazos

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Pág. 28.

unificantes de la familia, la sociedad y el Estado se encuentran cimentados en el espíritu de ayuda mutua y esfuerzo propio, aspectos que son centrales en la construcción de un espíritu cooperativo.

Al comparar las distintas escuelas que explican el desarrollo, se encuentra que todas coinciden en que el mismo es una situación social en donde las personas, la comunidad y la sociedad van cambiando, sea de manera ordenada, lenta, rápida o desordenada; sin embargo, se trata de establecer los mejores mecanismos y procedimientos para que esos cambios se produzcan de manera favorable para las personas, con lo cual se logre que todas satisfagan sus necesidades básicas, sin que tengan que pelear entre ellas, dejando a unas sin satisfactores, mientras otros concentran la mayoría de estos.

El desarrollo social, implica, entonces, la existencia de políticas de Estado para que el crecimiento económico y las innovaciones técnicas y tecnológicas le permitan a toda la población de un país mejorar sus condiciones de vida, garantizando, a su vez, un mejor futuro a las nuevas generaciones.



## CAPÍTULO II

### 2. Migración

Cuando un país no logra promover el desarrollo humano, las personas pueden optar por aceptar la situación en la cual se encuentran y resignarse a que no van a cambiar su situación económica, política y social o buscan estrategias de sobrevivencia para buscar por sus propios medios las formas más adecuadas para mejorar su situación personal y la de su familia, buscando heredar a sus hijos y nietos un mejor nivel de vida que la existente.

Uno de los mecanismos que la población tiene para construir opciones de cambio en su realidad económica-social es la emigración, lo cual implica cambiar de manera temporal o permanente su lugar de residencia para radicarse en otra área geográfica, sea dentro de un mismo país, lo cual se conoce como emigración interna o irse a otra nación, conocido como emigración externa o internacional, siendo, un proceso de movilización transfronteriza desde un lugar donde normalmente se residía.

“La migración que da lugar a la calificación de las personas como emigrantes o inmigrantes, es aquella en la cual el traslado se realiza de un país a otro, o de una región a otra la suficientemente distinta y distante, por un tiempo suficientemente



prolongado como para que implique vivir en otro país, y desarrollar en él las actividades de la vida cotidiana”.<sup>9</sup>

Cuando la persona llega a su lugar de destino y se radica temporal o permanentemente en él, se le denomina inmigración, porque ingreso o llegó a un lugar distinto de donde egresó o salió. Por eso es que en el estudio de esta movilidad humana de manera geográfica, recibe el nombre genérico de migración, pero de manera específica, cuando se van de su lugar de origen se denomina emigración y cuando llegan al lugar donde se asientan se le llama inmigración.

## **2.1. Emigración**

Los estudios sobre migración se concentran principalmente en la emigración, especialmente en aquella que asume un carácter ilegal, debido a que las personas que se van de su país a otro en estas circunstancias, normalmente no cuentan con el permiso de las autoridades del país por el cual transitan ni del Estado hacia donde se dirigen.

Aunque, a través de la historia, la emigración ha sido una práctica común en las sociedades humanas, al extremo que ningún país se encuentra ajeno a estas prácticas desde su surgimiento hasta la actualidad, lo que ha variado ha sido la forma masiva que la misma se presenta y que la misma se genera desde los países

---

<sup>9</sup> Arango, Joaquín. **Las leyes de las migraciones**. Pág. 7.

pobres hacia los ricos, siendo por ello un tema predominante en la agenda mundial, pues esta movilidad humana tan constante y masiva a asumido un nuevo perfil, debido principalmente a que esas prácticas conllevan en algunos casos conflictos con la ley, el involucramiento del crimen organizado, la existencia de trata de personas y la esclavitud laboral.

## **2.2. Causas de la emigración**

La emigración tiene causas políticas, sociales, culturales económicas, siendo ésta la que más emigrantes ocasiona, debido a la búsqueda de nuevas oportunidades para mejorar el nivel de vida y la situación de la familia, la cual no es adecuado en el presente, llevando al padre, la madre o a ambos a buscar fuentes de mayor ingreso en lugares distantes.

Este fenómeno migratorio por causas económicas afecta a todos los países, siendo los denominados tercermundistas los que más expulsan emigrantes, fenómeno del cual América Latina, Centroamérica y Guatemala no se encuentran al margen, sino al contrario, los centroamericanos son de las personas que más emigran en todo el continente, únicamente superados por los mexicanos.

Los centroamericanos han tenido dos momentos importantes que llevaron a la emigración hacia Estados Unidos, siendo la primera la económica, que se divide en

dos períodos y la segunda la política debido a los conflictos armados que sucedieron en la década de 1980.

El primer momento de la emigración económica se produjo desde principios del siglo XX hasta finales de la década de 1960, en donde habían flujos migratorios de centroamericanos hacia Estados Unidos con el fin de aprovechar el auge económico que ese país logró, principalmente después de la segunda guerra mundial, siendo su característica principal una movilidad humana en pequeña escala y limitada al padre de familia o a la madre de familia, quienes se marchaban para lograr un trabajo con mejor salario en ese país y mandar dinero para la familia.

Luego se presentó la migración política, que fue manifiesta desde finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, cuando muchas personas se fueron de sus países, especialmente de El Salvador y Guatemala, huyendo de la violencia generada por el conflicto armado interno. Esta movilidad opacó por un tiempo la económica, debido a que eran flujos constantes de emigrantes que buscaban evitar ser enrolados por las partes del conflicto, habiendo casos donde se produjo una movilización de comunidades completas, para evitar ser asesinadas por las fuerzas de seguridad del Estado por acusarlas de apoyar a las fuerzas beligerantes, tal el caso de las comunidades guatemaltecas refugiadas en el sur de México.

Cuando terminaron los conflictos armados a finales de 1990, ya no hubo emigrantes por motivos políticos, pero aquí se sucede la segunda fase o momento de la



migración económica y es que los conflictos armados dejaron debilitadas a las economías centroamericanas, excepto Costa Rica y Panamá, lo que llevó a muchos centroamericanos ver la opción de emigrar, principalmente hacia Estados Unidos, como la forma de salir de sus problemas económicos y brindarles un mejor nivel de vida a su familia.

“Los países centroamericanos, son expulsores, de tránsito y permanencia de muchos emigrantes, y cuentan con grandes cantidades de connacionales que han emigrado a otros países, muchos de los cuales carecen de estatus migratorio regularizado. Lamentablemente la región centroamericana no ha demostrado tener una estrategia de apoyo y protección hacia sus nacionales en otros países, aun cuando se están beneficiando con la enorme contribución de sus remesas”.<sup>10</sup>

Guatemala ha sido uno de los países que ha visto emigrar a muchos de sus nacionales, tanto por razones políticas en la década de 1980, como por razones económicas en el siglo XX, pero principalmente desde finales de la década de 1990, debido, principalmente, a que el modelo económico predominante en el país ha sido y continuará siendo incapaz para satisfacer las necesidades básicas de su población, a la cual únicamente le queda emigrar si no quiere formar parte de las estadísticas de extrema pobreza y pobreza que la caracterizan, situación que, por cierto, no tiene visos de cambio en las próximas décadas.

---

<sup>10</sup> Girón, Carol Lisseth. **El fenómeno social de la migración**. Pág. 8

Los migrantes guatemaltecos han abandonado su lugar de origen buscando mejorar sus condiciones de vida, de ahí que las causas que originan su marcha son las siguientes:

- La pobreza y la miseria
- Desempleo
- Conflictos armados
- Problema agrario y ecológico
- Marginación, humillación y discriminación
- Racismo
- Bajos salarios
- Desplazamientos territoriales interétnicos
- Deseos de mejorar su vida”.<sup>11</sup>

Como se puede apreciar, la mayor parte de las causales que motivan la emigración de la población guatemalteca hacia otros países se relacionan con aspectos económicos, porque en el país les resulta muy difícil encontrar empleo y cuando lo obtienen, el salario es muy por debajo de lo que necesitan para cubrir sus necesidades básicas, enfrentándose a la situación de no poder ofrecerle a la familia un nivel de vida aceptable, que les permita pagar la alimentación, el vestuario, la vivienda, la salud, la educación, menos para brindarles la posibilidad de lograr espacios de esparcimiento y recreación para su desarrollo espiritual.

---

<sup>11</sup> Ibid.

### 2.3. Lugares de migración de la población guatemalteca

Aunque la emigración hacia los Estados Unidos es la más conocida por la población guatemalteca, principalmente por las noticias sobre la cantidad de deportados que ese país envía cada mes de regreso a Guatemala, también existe una importante emigración de chapines hacia el sur de México, al área conocida como el Soconusco, en donde migran para laborar en plantaciones de café y de banano, oficios domésticos y para el área de servicios como las ventas en centros comerciales o en los mercados.

“El Soconusco en la región del Estado de Chiapas, limítrofe con Guatemala y Belice, integra la frontera con Guatemala a lo largo de 658.5 km., lo cual representa 58% de la línea fronteriza sur de México. Es la parte más septentrional del estado de Chiapas. Al este se encuentra con la frontera de Guatemala, al Norte la Sierra Madre, al Sur el Océano Pacífico y al Oeste territorios ganaderos de la costa chiapaneca. Los municipios que comprenden esta región son: Unión Juárez, Cacahotán, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo, Suchiate, Tapachula, Mazatán, Huehuetán, Tuzantán, Huixtla, Pueblo Nuevo Comaltitlán, Escuintla, Acapetahua, Acacoyahua, Masapatepec y Motozintla, de los cuales el municipio más importante por sus características económicas y sociales es Tapachula. Chiapas y Guatemala

conforman la región más dinámica y compleja de la frontera sur, sobre todo por su gran actividad comercial”.<sup>12</sup>

Todo el Soconusco resulta importante, porque es una zona fronteriza que abarca todo el suroccidente, el noroccidente y parte de Peten, lo cual permite que exista una amplia actividad desde Guatemala hacia esa región, la cual tiene un gran potencial de crecimiento debido principalmente a su riqueza en recursos naturales, por lo que demanda gran cantidad de mano de obra, un porcentaje de la cual obtiene de la población que reside en toda la frontera oeste u occidental de guatemalteca.

“Durante casi todo el siglo XX en las fincas cafetaleras del Soconusco el cultivo, cosecha y procesamiento del café se hacía con la ayuda de la mano de obra local o de migrantes indígenas chiapanecos que provenían de San Cristóbal de las Casas. A partir de 1975 el gobierno del estado empezó a promover proyectos productivos en esa zona, propiciando que los trabajadores locales dejaran de llegar al Soconusco. A principios de 1980 los(as) guatemaltecos(as) empiezan a sustituir cada vez más a los(as) trabajadores(as) mexicanos(as), lo cual se agravó a partir de 1990 con la creciente migración de chiapanecos(as) a los Estados Unidos. En 2006 se estimaba que el flujo de trabajadores agrícolas guatemaltecos a México fluctuaba entre 45,000 y 75,000 personas al año, aunque se podía hablar de hasta 100,000 si se incluía a los miembros de la familia o acompañantes (niños, niñas y mujeres). Se

---

<sup>12</sup> Ayala-Carrillo, María del Rosario. **Los niños y niñas guatemaltecas migrantes en la frontera sur de México: acompañantes o trabajadores**. Pág. 29.

puede decir que entre los grupos con mayor antigüedad migrante, se distinguen los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboran mayoritariamente en el cultivo y cosecha del café”<sup>13</sup>.

Lo expuesto implica que la frontera sur de México se convierte en una fuente importante de empleos para la población guatemalteca que vive en del lado fronterizo guatemalteco, quienes emigran temporalmente hacia las fincas cafetaleras como estrategia para obtener ingresos, los cuales les permiten sobrevivir los demás meses del año.

Como se mencionó, además de laborar en las fincas cafetaleras los emigrantes guatemaltecos también ofrecen su fuerza de trabajo en las fincas bananeras, en actividades de servicio como hoteles y puestos de venta y en el caso de las mujeres, para labores domésticas en los hogares de los mexicanos que radican en esa región, lo cual realizan de manera temporal o definitiva, lo cual significa que además de las cantidades expuestas de emigrantes empleados, existe otra gran cantidad que aporta sus capacidades productivas a esa economía

A pesar de la gran cantidad de guatemaltecos y guatemaltecas que ofrecen sus servicios como trabajadores en distintas actividades en el Soconusco, su situación laboral no es envidiable, debido a que su salario está por debajo del que reciben los mexicanos realizando las mismas actividades, además no gozan de ninguna

---

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 30

prestación autorizada por la ley laboral mexicana y como su situación legal es de inmigrante temporal, cuando se encuentran legalmente en ese país, las autoridades no le dan importancia a su condición laboral.

“Respecto al salario, las y los trabajadores migrantes en la frontera sur, en general, reciben una remuneración muy baja, que las y los coloca en una condición permanente de vulnerabilidad económica. Adicionalmente, se producen diferencias por género que repercuten de forma negativa en el salario promedio de las trabajadoras. Las desventajas laborales de la población indocumentada generan beneficios económicos a los empleadores al no tener que otorgarles los salarios y servicios establecidos en la legislación”.<sup>14</sup>

Por aparte, se encuentra la situación de aquellas guatemaltecas y aquellos guatemaltecos que buscan emigrar hasta Estados Unidos, a partir de considerar que ese país les permite mejores condiciones para mejorar su calidad de vida y la de su familia, por lo que atraviesan México, la mayoría de veces de manera ilegal, para lograr llegar a suelo estadounidense, a pesar de todos los riesgos que enfrentan, especialmente porque en el imaginario de quienes se marchan de Guatemala hacia ese país del Norte de América, es más fácil obtener empleo con buenos salarios en este país, lo cual refuerzan al encontrar casos de éxito en su comunidad, donde ven que familiares de personas que laboran en ese país reciben remesas mensuales.

---

<sup>14</sup> Amijo Canto, Natalia. **Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad**. Pág. 42.

“La migración laboral hacia los Estados Unidos (temporal o permanente) como estrategia de sobrevivencia y oportunidad de acceder a condiciones de vida más dignas para los migrantes y sus familias, ha aumentado en Guatemala casi en forma explosiva durante la década de 1990. Esta corriente de migrantes laborales hacia el Norte, y especialmente de los indocumentados, demuestra una tendencia persistente y en aumento, a pesar de los procesos de paz y de estabilización política”.<sup>15</sup>

De hecho, la mayor cantidad de emigrantes guatemaltecos tiene como destino Estados Unidos, a pesar de las constantes deportaciones que realiza el gobierno de ese país, debido a que tiene un mayor atractivo que otros países para la mayoría de las personas que desde el país se trasladan, principalmente por vía terrestre, hacia suelo norteamericano.

#### **2.4. Peligros que enfrentan los emigrantes en tránsito**

El que hombres, mujeres, adolescentes o niñas y niños, se vayan a buscar mejores horizontes económicos a otro país, en sí no es un problema, sino los peligros que enfrentan durante su travesía para llegar a su destino, porque pueden resultar presa de los traficantes de personas, de los contrabandistas, de los narcotraficantes, de los extorsionistas y hasta de las autoridades del país de tránsito, que como es el caso

---

<sup>15</sup> Gellert, Gisela. **Las migraciones como estrategias de sobrevivencia de los excluidos**. Pág. 74.



de los guatemaltecos, enfrentan en su travesía a través de México, lo cual implica un elevado riesgo para alcanzar una meta, la cual muchas veces no logran alcanzar.

“La violencia contra los que traspasan ilegalmente la frontera se ha convertido en un suceso habitual en las fronteras marítimas y terrestres en la pasada década. Los crímenes cometidos contra los inmigrantes ilegales incluyen secuestro, robo, extorsión, violencia sexual y muerte a manos de los cárteles, traficantes e incluso cargos corruptos del gobierno mexicano. Cientos de individuos perecen cada año tratando de cruzar la frontera suroeste con Estados Unidos debido al agotamiento por el calor, por ahogamiento y por caer en las manos de la gente equivocada. En México, la violencia contra los inmigrantes ilegales en tránsito explotó desde que el presidente Felipe Calderón empezó su batalla contra las organizaciones criminales transnacionales del país en 2006. A pesar de algún éxito en la lucha contra estas organizaciones, el lento ritmo de la reforma de la justicia y la policía, así como la corrupción rampante, han permitido que el crimen organizado siga prosperando en México. De igual forma, según intenta México aplastar las operaciones de narcóticos, estas organizaciones criminales, de creciente complejidad y multifacéticas, buscan otras fuentes de ingresos, como el tráfico humano y sexual”.<sup>16</sup>

Ante esta realidad los emigrantes ilegales no tienen ninguna protección, puesto que en muchos casos, son los propios agentes de policía, ejército y de migración quienes violan los derechos a la integridad y a la seguridad de las personas que

---

<sup>16</sup>Walser, Ray. **La tragedia humana de la migración ilegal**. Pág. 2.

viajan en territorio mexicano en situación irregular, por lo que no les queda más que esperar tener buena suerte y no les pase nada o aunque sean violentados puedan llegar como sea a Estados Unidos.

## **2.5. Inmigración**

La inmigración es una situación en donde personas de un país llegan a otro país y se asientan temporal o permanentemente en éste, sea de manera individual o con toda la familia, ya sea para mejorar su situación económica, para escapar de la persecución política o religiosa en su país de origen o bien porque decide que en el país ajeno, donde se asentará, existe una situación más adecuada para sus objetivos de vida.

Como de los factores positivos de la inmigración, es que los países receptores logran tener más trabajadores activos que contribuyan al seguro social, porque estas personas son productivas y aunque se encuentren laborando ilegalmente pagan impuestos; asimismo, la mayoría de esta población extranjera viaja de manera individual por lo que no requieren de escuelas ni servicios de salud para su familia y por su ilegalidad no puede exigir prestaciones laborales ni pensiones, por lo que sus aportes tributarios son netos.

Asimismo, los recursos que generan los inmigrantes les permite demandar bienes y servicios en la población donde se asientan, lo cual, a su vez, genera que la

economía se active o fortalezca a partir de incrementarse la oferta de los empresarios nacionales o inmigrantes, que buscan satisfacer la demanda propiciada por ellos.

De igual manera, los inmigrantes llegan a realizar los trabajos en las comunidades del país receptor donde existe escasez de mano de obra y asumen las tareas laborales que los trabajadores nativos no están dispuestos a realizar.

“Así, la elección de un puesto de trabajo de un inmigrante puede ser diferente a la de un nativo con el mismo nivel educativo y experiencia. Consecuentemente, los trabajadores inmigrantes y nativos no necesariamente son sustitutos; incluso podrían ser complementarios ya que donde los trabajadores nativos son escasos, los inmigrantes tienden a ser abundantes. Por tanto, los migrantes elevan la productividad al incrementar uno de los factores productivos relevantes: la fuerza laboral. Un resultado benéfico de esto para el país receptor es que se aprovecha el capital humano de los migrantes sin que se haya hecho algún gasto en él, puesto que la educación y la experiencia laboral con la que llegan los migrantes fueron adquiridas en el lugar de origen”.<sup>17</sup>

Otro factor positivo de la presencia de inmigrantes, es que estos ayudan a mejorar la productividad en el país receptor, porque le facilitan a los trabajadores nacionales que se vayan de áreas poco productivas hacia áreas con mayor productividad, tal el

---

<sup>17</sup> Albo, Adolfo. **Los efectos económicos de la migración en el país de destino**. Pág. 41.

caso del trabajo doméstico, donde los inmigrantes, legales o ilegales, asumen tareas poco remuneradas para que los nacionales del país receptor se pueden dedicar a actividades con mayor remuneración, lo que quiere decir que, de manera general, la existencia de inmigrantes trae muchos beneficios al país receptor, al extremo que aún cuando los gobiernos de estos estados impongan restricciones a la inmigración, obtienen más beneficios que perjuicios con la llegada de extranjeros dispuestos a laborar en las condiciones de trabajo que les impongan, con tal de obtener un ingreso que les sirva para sobrevivir en el país adonde migraron y enviarle remesas a la familia que se quedó en el país de destino.

## **2.6. Países de inmigración**

La mayoría de países que son receptores de emigrantes; es decir, aquellos que se convierten en el destino de las personas que se fueron de su país y llegan para ser inmigrantes, son los denominados desarrollados, puesto que tienen más capacidad de absorber la mano de obra de toda esa población que se desplaza buscando mejores condiciones de trabajo, siendo estos países, principalmente, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Japón, Australia, Canadá y Estados Unidos.

Aun cuando para los centroamericanos en general y para los guatemaltecos en particular, Estados Unidos es el principal país de destino, seguido de México, también lo es que los países europeos lo son para los nacionales de los países africanos, así como Japón y Australia lo son para los asiáticos.



La emigración es una constante en la historia humana, pero se ha convertido en un fenómeno preocupante en los últimos años, debido, principalmente, a que en el presente existe un mayor flujo de emigrantes, los cuales enfrentan más peligros y violaciones a sus derechos humanos, tanto por parte de grupos del crimen organizado, como de las autoridades de los país en tránsito.



## CAPÍTULO III

### 3. Política social de desarrollo

Una política estatal en función del desarrollo implica una orientación organizada estatal para beneficio social, integrada por una gama de acciones definidas en función de principios, para lograr la distribución de la riqueza y el bienestar de la población, sin que se implementen políticas confiscatorias ni en contra de los empresarios, por lo que para describir ampliamente lo que es una política social, primero se debe explicar que son las políticas públicas.

#### 3.1. Las políticas públicas

Las políticas públicas son acciones que define un gobierno, para brindar respuestas a las demandas sociales de seguridad, salud, educación, desarrollo, empleo, infraestructura y demás atribuciones establecidas constitucionalmente por el Estado, a las cuales se le asignan prioridades y en función de ellas se destinan presupuestos, porque la administración pública no puede dedicarle la misma cantidad de dinero a todas, va a priorizar aquellas que sean coherentes con su tendencia política y sus objetivos de gobierno.

“Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego que pasa del Estado gendarme, o Estado liberal, donde sus

funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el Estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias. Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dinero (en su mayoría originado de los impuesto) por parte de los ciudadanos y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas”.<sup>18</sup>

Esto significa que las políticas públicas son un conjunto de acciones de las instituciones de gobierno, implementadas por los funcionarios y empleados públicos para lograr un cambio, se supone que favorable, para la ciudadanía, las cuales pretenden resolver los problemas más ingentes de la población, especialmente de la de escasos recursos.

“1. Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisional. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

---

<sup>18</sup>Salazar Vargas, Carlos. **Definición de políticas públicas**. Pág. 6.

2. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”.<sup>19</sup>

Para que el gobierno pueda implementar las políticas públicas es necesario que tenga los recursos necesarios, lo cual logra a partir de los impuestos a la ciudadanía o por medio de préstamos nacionales o extranjeros, puesto que sin esos recursos financieros, a la administración pública le resultaría imposible llevar a cabo las políticas, puesto que lo monetario es fundamental para ello.

### **3.1.1. Elaboración de las políticas públicas**

La implementación de políticas públicas no se lleva a cabo de un momento a otro, tienen un proceso de formulación, discusión y elaboración, lo cual puede durar semanas o meses, dependiendo del tipo de política a definir y los actores que actúan alrededor de la misma.

Para la explicación de la manera en que se formulan las políticas públicas existen dos modelos, los cuales pretenden explicar la manera en que se elaboran y la forma en que deberían elaborarse; siendo el primero el modelo racional y el segundo se denomina modelo incremental.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*



“El modelo racional plantea tres momentos, el primero, consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Como segundo momento, se refiere a definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema. En tercer lugar, se trata de hacer un análisis omnicomprendivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias”.<sup>20</sup>

Es de tomar en cuenta que este modelo tiene opositores quienes plantean que en la vida real, la planificación de las decisiones públicas no se toma de manera tan racional o lógicamente orientada; asimismo, se le cuestiona su argumento que todo proceso que conlleva la elaboración de políticas públicas parte de cero, porque es un error debido a que ninguna política comienza de la nada, sino que implica la continuidad de lo elaborado por autoridades anteriores, de lo cual parte la nueva autoridad, aunque sea para cambiar lo que existía, pero ya eso es un punto de partida.

“El modelo incremental es un modelo que pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior como las limitaciones humanas, el enorme coste del análisis bajo este modelo (el racional), la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria, y el conflicto de intereses, frente a todo esto, el modelo incrementalista, parte del hecho que en la práctica, la elaboración de las políticas

---

<sup>20</sup> **ibid.** Pág. 9.



tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, este plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental".<sup>21</sup>

Al igual que el modelo racional, este modelo también es objeto de críticas, siendo una de ellas, que el mismo carece de orientaciones básicas para definir criterios en el procedimiento de elaboración de políticas públicas; asimismo, su gradualismo, limita o ignora la posibilidad de implementar innovaciones, por lo que resulta favoreciendo a los actores que se encuentran posicionados, impidiendo esta desigualdad un ajuste de las funciones que determinan el proceso de definición de la política pública; sin embargo, este modelo es el que predomina en la actualidad en la formulación y elaboración de las políticas estatales.

La definición, formulación y elaboración de las políticas públicas, conlleva un proceso integrado por el establecimiento de la agenda pública, la determinación de los problemas, las previsiones sobre los mismos, la definición de objetivos y la selección de la que se considera la opción más adecuada para solventar el problema.

"Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. La noción de ciclo ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al esquema que se identifica a continuación. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de

---

<sup>21</sup> Ibid. Pág. 10.

ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se cierra con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo. Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) la identificación y definición de problemas; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implantación; 5) la evaluación”.<sup>22</sup>

Para el establecimiento de la agenda estatal, se tiene en cuenta que no todas las demandas generadas por la sociedad logran ser tomadas en cuenta por los gobiernos, por lo que muchas de ellas pasan a formar políticas públicas, sino únicamente aquellas que por circunstancias determinadas se consideran problemáticas o que pueden serlo en el corto plazo, ante lo cual se establece una política para enfrentarlas.

“En las sociedades occidentales, suele emerger un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la sociedad, que buscan la atención de los gobiernos. Ahora bien, no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad acaban generando la formación de una política pública para solucionarlos. Para estudiar estos procesos se utiliza el concepto de agenda, y se suele distinguir entre agenda sistémica, por una parte, y agenda política, institucional o de gobierno, por otra. La agenda sistémica está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que,

---

<sup>22</sup>Delgado Godoy, Leticia. *El ciclo de las políticas públicas*. Pág. 6.



además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; son las cuestiones que preocupan a la sociedad. La agenda política, institucional o de gobierno está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno. En líneas generales, la agenda de gobierno suele reflejar la evolución de la agenda sistémica".<sup>23</sup>

Luego que los formuladores de políticas del gobierno han definido la agenda estatal, recurren a la definición de los problemas, lo cual implica no solo identificarlos, sino profundizar sobre el conocimiento de ellos.

Cuando se hace referencia a la definición de los problemas, quiere decir que luego de reconocer su existencia e incluirlo como parte de la agenda estatal, se discute el mismo con todos los grupos interesados, con los cuales se explora, se le asigna una cuantificación y una explicación oficial o por lo menos una aceptación preliminar de su existencia, sus causas, elementos y consecuencias.

"Una situación concreta se convierta en problema público no solo porque es algo que se base únicamente en circunstancias objetivas: la elaboración de una situación no deseada como problema público depende en gran medida de su conexión con los

---

<sup>23</sup> *ibid.*



valores dominantes en ese momento en la sociedad de que se trate y del poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda de gobierno".<sup>24</sup>

Lo expuesto significa que la definición de los problemas públicos manifiesta una gran cantidad de dificultades debido a que los problemas públicos bastante complejos, multicausales y en constante surgimiento, por lo que no tienen una formulación definitiva, de ahí que siempre hay una falta de certeza sobre la posibilidad de haberse llegado a la solución de los mismos.

Esta realidad cambiante obliga a las administraciones públicas a determinar los objetivos que permitan contar un parámetro para la elaboración de políticas estatales con vigencia de manera inmediata o a largo plazo, por lo que resulta fundamental el establecimiento de elementos genéricos para la definición de un futuro predecible en un entorno determinado, en donde conseguirlo dependerá de muchos factores que irán surgiendo en la medida que se va desarrollando la implementación de la política pública, determinando su continuidad o su estancamiento.

Luego que los formuladores de políticas públicas del gobierno han expuesto a las autoridades la existencia de un problema, así como su definición y las opciones existentes para resolverlo o enfrentarlo, se trasladan a la formulación de la política, en donde se estructura un curso de acción que incluye opciones, propuestas y alternativas, las cuales deben ser pertinentes para ser aceptables.

---

<sup>24</sup> Ibid. Pág. 9.

“Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Esta fase incluye las siguientes actividades:

- 1) El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar.
- 2) La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.
- 3) La valoración y comparación de las alternativas.
- 4) La selección de una opción o combinación de ellas”.<sup>25</sup>

Todas esas técnicas sirven o contribuyen para que el funcionario público encargado de las decisiones tenga a la mano los criterios e información relevante que le permita establecer la viabilidad y objetividad de la política estatal propuesta, para evitar tomar decisiones sobre bases subjetivas.

Los objetivos establecidos permiten asignar un sentido o propósito y una dirección a la administración pública y sus programas, aunque en la práctica, surjan numerosas dificultades al momento de identificar las metas tanto para su implementación inmediata, como hacia futuro.

Con los objetivos definidos, la institución estatal tiene una lista de posibles políticas públicas, tanto las que resultan conocidas lo que le permite contar con apoyos internos porque tienen identificación con la misma o bien se presentan opciones desconocidas, las cuales se enfrentan a faltas de apoyo dentro de la institución por su misma naturaleza ajena.

---

<sup>25</sup> Miró, Julieta. **Ciclo de las políticas públicas**. Pág. 5.



Luego de haber establecido y definido las opciones de política pública, así como aclarar las ventajas y desventajas de cada una de ellas, se presenta el momento de la elección la cual se lleva a cabo en función del coste-beneficio y la cuantificación económica de estos, lo cual permite facilitar la comparación entre las opciones.

“La selección de la opción es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata pues de seleccionar la opción concreta. De esta forma, una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación”.<sup>26</sup>

Luego de haberse implementado la política pública, se procede a su evaluación, la cual debe hacerse a partir de los objetivos establecidos y de los resultados obtenidos, así como evaluar los aspectos previstos como los imprevistos, lo cual es un proceso necesario para determinar el grado en el que están alcanzando la finalidad deseada, así como sugerir cambios que puedan contribuir a la realización de la política.

### **3.2. Políticas de desarrollo social**

La política de desarrollo social es una herramienta utilizada por los gobiernos, con el fin de regular y satisfacer las demandas de los grupos sociales, en donde se trata de

---

<sup>26</sup> Ibid. Pág. 7.



establecer las prioridades para abastecer de servicios como la educación, la salud o la seguridad social, las cuales son parte de una concepción más amplia que incluye la redistribución de la riqueza, la protección y la justicia social.

Desde el punto de vista de los gobiernos, la política de desarrollo social es instrumental, puesto que la utilizan pragmáticamente para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social y potenciar un mayor desarrollo económico, el empleo productivo y mejorando el capital humano y. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante, por lo que la relación con la lucha contra el círculo vicioso de la pobreza y el atraso es directa, para crear un círculo virtuoso en el que se fomenta la capacidad de ingreso y el empleo para generar una mayor demanda interna, lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento económico.

“Las políticas sociales han sido siempre herramientas en manos de los Estados, a partir de las cuales se puede no solo contrarrestar efectos de crisis económicas o políticas, sino que, también es posible cambiar los rumbos de los modelos de crecimiento. Se trata de una batería de herramientas dispuestas por el poder estatal al servicio tanto de la construcción de ciudadanía como de igualdad en la sociedad civil, que según el caso, puede estar motivada por diferentes fines. Las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la



estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos".<sup>27</sup>

Los principales argumentos para promover políticas de desarrollo social se orientan a que invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, mejora el ingreso de las personas, lo que, a la vez, estimula la inversión, fortaleciendo el crecimiento económico.

Con estas políticas de desarrollo social se busca elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres, para que de esa manera estos tengan recursos extras que permitan aumentar la demanda interna, porque un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior; lo cual se ha comprendido a partir de entender que las sociedades con desigualdades sociales profundas, generan índices de crecimiento inferiores, reflejándose en los aspectos de la vida diaria, tal el caso de los niños, a quienes la pobreza genera malnutrición, muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas, lo que resulta en una capacidad productiva inferior de los futuros adultos y un alto precio que pagar para un país frente a otros países que no tienen estos problemas y su población tiene alimentación asegurada, educación, salud y desarrollo tecnológico.

Asimismo, la desigualdad social extrema genera intensas tensiones sociales, muchas de las cuales tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en

---

<sup>27</sup> Strugo, Julieta. De la política social al desarrollo social. Pág. 1



refiere a d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica".<sup>28</sup>

La protección social implica que el Estado, a través de las instituciones o dependencias que llevan a cabo la implementación de políticas de desarrollo social, debe garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada, para lograr promover su bienestar a través de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud para que los mismos se distribuyan en forma universal.

Se trata que el Estado proporcione el bienestar pero tomando en cuenta la mejora de la calidad de los servicios y una atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables, porque las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualdad de oportunidades sociales.

Esto es posible porque la política de desarrollo social contemporánea se asocia con la función principal de garantizar los derechos sociales de la ciudadanía, lo que implica reconocer la obligación estatal sobre los temas sociales, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos los que son públicos y conocidos y, por lo tanto, objeto de control ciudadano.

---

<sup>28</sup> Ortiz, Isabel. Política social. Pág. 9.



última, instancia desestabilizan gobiernos y regiones, y pueden hacer que la población se muestre más receptiva a actos terroristas.

Es por eso que la lucha contra la desigualdad extrema ha sido parte de los discursos de la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a partir de establecer que todo el mundo tiene derecho a unas mínimas condiciones de vida, en donde tenga garantizado el acceso al alimento, la ropa, la vivienda, la educación, el cuidado médico, la seguridad social y otros.

El rol e impacto de la política de desarrollo social se orienta a tener en cuenta su carácter asistencial o protector y su carácter integrador, debido a las funciones complementarias y mutuamente condicionadas de la política social, entendiendo que las funciones no son objetivos ni metas, sino ámbitos en los cuales la política social contribuye a la construcción de un perfil de sociedad, porque se trata de establecer una orientación política en búsqueda de cambios en la realidad negativa que enfrenta la población de escasos recursos.

“Las funciones de la política social son las de: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos campos de acción redundan en una cuarta función que se



Es por eso que la política de desarrollo social tiene una importantísima función para la convivencia ciudadana, en la medida que permita garantizar la protección, el bienestar y que construya la cohesión social, para superar las condiciones de extrema pobreza y pobreza, que hacen vivir como marginales a muchas personas, las que no tienen posibilidad de disfrutar los bienes materiales y los beneficios espirituales que genera la sociedad.

“Los compromisos de financiación de programas, incluyendo obligaciones futuras contingentes, deben ser evaluados para asegurarse de que pueden cumplirse. Muchos programas sociales han fracasado porque los gobiernos los iniciaron sin financiación fiscalmente responsable. Los países más equitativos suelen tener regímenes fiscales progresivos, con mayores impuestos sobre el ingreso de los grupos altos; los gobiernos con frecuencia socavan su capacidad de desarrollo social reduciendo los impuestos de los ciudadanos más ricos. Si los fondos públicos existentes resultaran inadecuados para la inversión social, los gobiernos deben considerarse formas de recaudar ingresos, incluyendo nuevos impuestos progresivos, o bien llevar a cabo recortes en otros sectores de menor relevancia social, como es el caso del gasto militar”.<sup>30</sup>

Se trata de establecer como una prioridad estatal la política de desarrollo social, principalmente en aquellos estados como el guatemalteco, que ha mantenido marginada a la mayoría de la población, pues sus políticas sociales de desarrollo

---

<sup>30</sup> Raczynski, Dagmar. **Las políticas y estrategias de desarrollo social**. Pág. 2.



Por eso es que la política de desarrollo social no solamente es la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia o un instrumento de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad y bienestar sociales, sino que también es una poderosa herramienta de distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica, en donde la población necesitada ve satisfechas sus necesidades básicas, a partir de lo cual se siente parte del Estado que lo apoya y legitima al gobierno que ha implementado esas políticas a favor de los más desfavorecidos.

“La política social está en la cabeza de las personas y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y contruidos socialmente, aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad. La lógica del mercado no contribuye a instalar este sentimiento. Tampoco el Estado, cuando al amparo de un enfoque liberal, rompe con la idea de un estado que promueve el bienestar. Los sujetos, en la sociedad global, actúan en diferentes subsistemas funcionales que coexisten sin necesitarse y sin conformar un todo incluyente. La economía, la política y la sociedad dejan de actuar en un campo común y quienes experimentan los tirones y los desgarros son los sujetos, sobre todo los más pobres, vulnerables y menos competitivos”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid. Pág. 10.



han sido clientelistas, elaboradas para que tengan sentido a corto plazo y sin una verdadera intención de lograr la cohesión social.

### **3.3. La política de desarrollo social en Guatemala**

En Guatemala, los servicios de salud y educación son insuficientes y de baja calidad para las mayorías, debido principalmente a la insuficiencia de los recursos financieros destinados a estas áreas de importancia social, lo cual se evidencia en la continuidad de la desnutrición crónica debido al conjunto de aspectos negativos vinculados con esta situación, tales como seguridad alimentaria, saneamiento del agua, salud preventiva, una adecuada educación para los padres y madres.

Asimismo, debido a la falta de atención a las necesidades prioritarias de la población, existe duplicidad, ineficiencia y descoordinación en el uso de los recursos financieros y humanos en los ministerios encargados de la alimentación, la salud y la educación, aunque pueda existir la voluntad para combatir el problema. no existe claridad en el abordaje ni una priorización de recursos económicos para el tema, lo cual se evidencia a partir que el porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB- asignado para la inversión social es de los más bajos de la región.

De igual manera, aunque se han establecido o consolidado instituciones gubernamentales para enfrentar el problema de la seguridad alimentaria y nutricional, falta claridad sobre procesos para la comunicación y coordinación



interinstitucional. Ejemplo de ello es que, aun cuando la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN- tiene el mandato de coordinar a todos los sectores en el tema de seguridad alimentaria y nutrición, la existencia de este mandato no asegura que esta coordinación sea posible, por lo que se necesita una coordinación interinstitucional que permita enlazar a todos los actores estatales, establecer prioridades en los presupuestos, así como liderazgo para lograrlo.

Otro de los obstáculos que enfrenta la implementación exitosa de políticas de desarrollo social, es que en el abordaje de los problemas se evidencia poca capacidad del recurso humano para ejercer liderazgos sectoriales; además de la baja asignación presupuestaria, existe una inadecuada ejecución del gasto público orientado a la seguridad alimentario.

Como resultado de estas limitaciones estatales, las personas más afectadas por la continuidad de la desigualdad y la exclusión son las mujeres, las personas indígenas y la población pobre y rural, lo cual hace que continúen las restricciones a la libertad humana que limitan aún más el potencial de desarrollo económico del país.

De igual manera, en el país los trabajos bien remunerados en las actividades productivas formales son pocos, lo cual hace que la gente busque alternativas, primordialmente en el sector informal, donde sobrevive en condiciones de subempleo, sin obtener ningún derecho laboral y con muy baja remuneración por su trabajo, esto ha obligado a una gran cantidad de guatemaltecos y guatemaltecas a



Una de las primeras acciones de esta Secretaría fue consensuar la implementación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica, la cual comenzó a aplicarse en el año 2005 y retomada por el actual gobierno del general Otto Pérez Molina, quien impulsó la continuidad de esa estrategia con la definición de la política denominada pacto hambre cero, la cual ha sido criticada por los analistas al considerar que es una medida clientelista orientada a obtener adeptos para las próximas elecciones, al igual que lo hizo el gobierno anterior y no una política de desarrollo social que enfrente las causas de la desnutrición a largo plazo.

“En los últimos 25 años, el Estado guatemalteco no ha aprovechado plenamente el potencial de la política fiscal para fomentar el desarrollo humano, pese a esfuerzos puntuales de mejora plasmados en instrumentos que van desde los Acuerdos de paz hasta el Pacto fiscal; por eso es que la aplicación de la política fiscal en los ámbitos asociados con el desarrollo humano expresa fuertes desafíos, sobre todo al no haber logrado un mayor aprovechamiento del efecto multiplicador del gasto público sobre el crecimiento global y sobre la actividad privada; al no haber cumplido de forma eficiente su rol de estabilizador del ciclo económico; y al no haber redistribuido el ingreso nacional para mejorar sustancialmente los niveles de equidad que permitan fortalecer las capacidades de la población, bajo el paradigma del desarrollo humano que concibe a las personas como el fin del desarrollo y, al mismo tiempo, como agentes generadores de dicho desarrollo”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Arteaga de Morales, Desireé. **Guatemala: La política fiscal del Estado y el desarrollo humano.** Pág. 15.



ver la emigración internacional como la única forma de satisfacer sus necesidades básicas.

Frente a este panorama, el Estado de Guatemala, al firmar la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en 1996, se comprometió a garantizar la seguridad alimentaria sostenible para todos y todas a partir de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, así como implementar políticas sociales orientadas a erradicar la pobreza y la desigualdad mejorando el acceso de todos y todas a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos; de igual manera, al firmar el tratado en mención, estableció que debía adoptar políticas participativas de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, comunitario, municipal y nacional, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.

Como resultado de sus compromisos, el Estado aprobó el Decreto número 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual significó un avance importante en la responsabilidad que el Estado tiene de respetar, proteger y realizar el Derecho a la alimentación, porque a partir de la vigencia de esa ley, se creó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dependencia estatal con la competencia de coordinación de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional.





Aún cuando desde el Artículo 2 de la Constitución Política se establece la importancia de promover el desarrollo integral de la persona, en la práctica política estatal de los gobiernos que se han sucedido desde hace 25 años, es que las políticas de desarrollo social se han utilizado como una herramienta electoral, en donde el gasto público que se realiza para implementarlas se ha perdido en las redes de corrupción y clientelismo, por lo que no se ha logrado una estrategia estatal a largo plazo orientada a garantizar una adecuada alimentación, salud preventiva y educación de calidad, teniendo como consecuencia que el país cada año se vuelva menos competitivo frente a otros países que como Costa Rica y El Salvador, han mejorado sus condiciones sociales para la mayoría de la población, haciéndolos más productivos y logrando niveles elevados de crecimiento económico.

Como consecuencia de lo expuesto, es que la mayoría de la población guatemalteca sigue sin tener oportunidades de dejar la desnutrición crónica, obtener un buen ingreso económico, un empleo formal, adecuadas condiciones de salud ni una educación de calidad, incrementándose año con año los índices de pobreza y extrema pobreza, obligando por ello a muchos guatemaltecos a seguir la ruta de la emigración, con el agravante que en la actualidad se ha incrementado la cantidad de niñez y adolescencia que se arriesga a emigrar porque en el país no tiene perspectivas de mejorar su situación socio-económica.



dependencias públicas vinculadas a la implementación de la política social del Estado, deben basarse en esta ley.

Con esta ley, se trata de ordenar a las dependencias públicas vinculadas a las políticas sociales del Estado a que en la definición e implementación de sus acciones, para cumplir sus funciones, deben tener presente que las mismas expresen el principio de igualdad, equidad de género, fomentar la paternidad y la maternidad responsable, la libertad, que la familia es la base de la sociedad y que todas las personas que viven en Guatemala tienen derecho a beneficiarse del desarrollo económico.

#### **4.2. Contexto socio-económico de la Ley de Desarrollo Social**

En el año 2001, los elementos sociales y económicos que definieron la creación de la Ley de Desarrollo Social, se caracterizaban por la deuda social acumulada que tiene el Estado hacia los guatemaltecos, lo cual se evidencia en la pobreza y la extrema pobreza, las cuales determinan un círculo vicioso de rezagos en el desarrollo integral de la población, que ha llevado en muchos casos a que hombres y mujeres emigren de Guatemala hacia el suroeste de México o hacia los Estados Unidos de América, lo que trae como consecuencia inmediata la ruptura de la familia, a pesar que la misma se considera como la base de la sociedad.

“El entorno familiar guatemalteco se ve muy influenciado por las migraciones mayoritariamente varoniles. Los cambios son eminentes y obligan una redefinición



## CAPÍTULO IV

### **4. La reforma a la Ley de Desarrollo Social**

La Constitución Política de la República establece la obligación estatal de promover el desarrollo económico que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población, para lo cual el Estado debe elaborar políticas de desarrollo social, en donde se establezcan acciones para cumplir con esa obligación.

#### **4.1. La Ley de Desarrollo Social**

La Ley de Desarrollo Social fue creada por medio del Decreto número 42-2001 del Congreso de la República, teniendo la misma por objeto establecer las bases legales para el desarrollo de la persona humana, dándole énfasis a los grupos especiales, tales como mujeres urbanas y rurales.

Esta ley viene a desplegar en una norma ordinaria la obligación constitucional del Estado de promover el desarrollo social, con lo cual se establecen los criterios jurídicos que lo orienta, los fundamentos sociales, políticos y económicos que deben servir de plataforma para la elaboración de la política de desarrollo social, así como la concepción o idea central sobre el sentido de este y los procedimientos a realizar para implementar las acciones definidas en esa política, lo cual implica que todas las



problemas secundarios como la deserción escolar, los embarazos en mujeres adolescentes, la violencia familiar entre el padre y/o la madre con los hijos que quedaron en Guatemala, lo que a su vez puede ocasionar una ruptura total en la comunicación familiar.

"La ausencia del vínculo parental en el caso de los niños puede ocasionar dificultades de desarrollo y de integración social. Algunos de los problemas que los infantes pueden padecer son un bajo rendimiento escolar, depresión, aislamiento y rebeldía hacia los miembros de la familia. Esta ausencia también puede causar una incertidumbre fuerte para quienes se quedan. Asimismo, los niños pueden desarrollar cierto enojo por haber sido por descuido abandonados. La comunicación es sin lugar a dudas un aspecto primordial para lograr una cierta cercanía con el padre, sin embargo, no necesariamente se logra cuando la huera, el amor y los hijos pueden llegar a llevar hasta procesos de depresión, de aislamiento e inestabilidad emocional entre otros problemas que se presentan en este tipo de familias. El niño de la huera, frente a esta situación se duplica, ya que se debe crear una identidad simbólica del padre que se puede lograr por medio de algunos recursos simbólicos que se crean para darle presencia dentro del entorno familiar".<sup>33</sup>

Cuando ha sido el padre quien emigra, la madre se queda a cargo del resto de la familia. Lo cual genera un incremento de las responsabilidades y obligaciones de la mujer, puesto que en la práctica asume el rol de padre y madre, debe enfrentar y

<sup>33</sup> *ibidem*



conceptual de la familia. La familia desde un principio se presenta como un grupo que se organiza para la reproducción. La marcha de un miembro de la familia -por lo general el padre- al extranjero genera un núcleo familiar extenso: padres, abuelos, tíos, etc.- ahora, las nuevas realidades migratorias han dado origen a una transformación de la familia que nace de la idea de migraciones transnacionales, el que se define como un fenómeno migratorio que mantiene y promueve relaciones entre el migrante que reside, su tierra natal y comunidades locales. La familia transnacional complementa y especifica esta tendencia al nivel más privado y personal, explicándolo como una familia que tiene miembros de parentesco inmediato en varios países simultáneamente, que mantiene comunicación y sentido de unidad familiar, que tiene una estructura de apoyo y servicio y una circularidad de presencia física, aunque esta no sea frecuente. Se refiere entonces al hecho que uno o varios miembros se encuentran viviendo físicamente en distintos países y que se trata de mantenerse a través de las fronteras. Es decir que se representa siendo un espacio familiar que se vive en la distancia, cuyo contexto es el que las personas que están geográficamente dispersas".<sup>32</sup>

A pesar que las personas tratan de mantener la idea de núcleo familiar aún en la distancia, es un hecho que al romperse la unidad familiar física, se genera

<sup>32</sup> Landry, Verónica. **Migración y cambios sociales en Guatemala: familia transnacional y mujer.** Pág. 21



todas las migraciones traen consigo los peligros anteriores, pero estos suelen encontrarse, ya sea para los niños que emigran como para los que quedan en su país, cuando el proceso emigratorio es muy grande en sectores que ya están en una situación de riesgo”.<sup>34</sup>

Lo anterior sucede, porque mientras peores sean las condiciones en que los niños y adolescentes emigren, más grandes son los riesgos que enfrentan. Esta relación se debe principalmente porque, al transitar de manera ilegal en el país de paso, que en el caso de los guatemaltecos es México, legalmente no existen, lo cual permite que las personas relacionadas con acciones reñidas con la ley, los vean como una excelente opción para involucrarlos en actos ilícitos, como la venta de drogas al menudeo, la prostitución, el trabajo en condiciones inhumanas y otras, porque al estar en un país desconocido y donde saben que pueden ser detenidos por la autoridad, muchos niños y adolescentes le teme más llegar a la policía a denunciar su situación que a sus explotadores, por lo que, incluso, llegan a aceptar como parte de su viaje estos riesgos, porque se trata de llegar al país de destino no importando como, aunque, lamentablemente, algunos nunca lo logran.

“La niñez es la principal víctima de la migración forzada: graves consecuencias en el orden psicosocial y económico, tortura, maltratos, desintegración familiar por la pérdida de uno o ambos progenitores o familia cercana, traumas psicológicos,

---

<sup>34</sup> CEPAL. **Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impactos sobre los niños, sus familias y sus derechos.** Pág. 17.



resolver los conflictos que ocasiona la ausencia del padre en el hogar, así como el control de los hijos. Asimismo, debe asumir una práctica diferente en el seno de la comunidad donde vive, para evitar ser blanco de críticas o de acosos al saberse que ella está sola porque el marido o el conviviente emigraron.

También puede suceder que los hijos busquen llegar donde se encuentran los padres, principalmente si existe una visión de los descendientes que al encontrarse con sus progenitores logran mejorar su situación económica personal, además de disfrutar de los beneficios que ofrece una sociedad desarrollada como la estadounidense, aunque no siempre sea así; sin embargo ese es el imaginario que ellos se crean.

Esta decisión de marcharse del país para llegar hacia Estados Unidos, aun cuando los hijos sean menores de edad, conlleva la aceptación de viajar de manera ilegal a través de México y los riesgos que ello conlleva tales como el tráfico de personas, la prostitución, que sean enrolados en las redes del crimen organizado e incluso de sufrir abusos por parte de las autoridades.

“El aumento vertiginoso de los casos de trata de niños y de mujeres en la región no puede dejar de vincularse a la emigración y a los desplazamientos forzados. Son circunstancias que terminan generando estrategias de supervivencia desesperadas, como la prostitución, y desprotegiendo tanto al niño que se ve obligado a aceptar trabajos inadecuados o sufre explotación sexual o comercial. Por supuesto que no



Congreso de la República, aprobaran la Ley de Desarrollo Social, a partir de considerar fundamental tener un instrumento legal que ordenara la elaboración de las estrategias, programas, planes y acciones, dentro de una lógica que contemplara el desarrollo integral para los guatemaltecos.

Por eso es que el Artículo 19 de esa ley regula que: "El Presidente de la República en Consejo de Ministros definirá y aprobará los lineamientos de la Política de Desarrollo Social y Población con base en la integración y armonización de los planteamientos y sugerencias que reciba la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia".

Como elemento sustancial de los fundamentos para la creación de esta ley, se encuentra la focalización de estrategias hacia las áreas donde existe la mayor pobreza, tales como el denominado corredor seco de oriente o las comunidades del altiplano guatemalteco que históricamente presentan las tasas de pobreza más elevadas, para promover el empleo, la salud reproductiva y la atención de la niñez en condiciones de desnutrición, como elementos básicos en la promoción del desarrollo a largo plazo.

"En el período 2002-2012, se pueden apreciar ciertos avances en la reducción de disparidades sociales, especialmente en la atención a los segmentos sociales más pobres y en el respeto a la diversidad cultural y la equidad de género. Estos avances han sido alcanzados por los esfuerzos de coordinación entre la sociedad civil



organizada y las instituciones públicas; sin embargo, hace falta fortalecer las acciones puntuales a favor de los derechos de las personas migrantes, personas discapacitadas, adultos mayores, y personas que viven con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida).<sup>36</sup>

Como se puede apreciar, aunque se evidencia una disminución de las disparidades sociales, la misma es mínima comparada con las grandes necesidades de la población, por lo que aún cuando la Ley de Desarrollo Social lleva casi 15 años de estar vigente, su efectividad se ha visto limitada, principalmente por la falta de recursos económicos que permitan la implementación de la política estatal de desarrollo social, conllevando en muchos casos que las acciones implementadas por los gobiernos tales como la de la bolsa solidaria en la administración anterior y la bolsa segura en el actual gobierno, sean paliativas y no correspondan a una estrategia a largo plazo de promoción de dicho desarrollo.

Al orientarse las políticas, programas y acciones estatales en materia de desarrollo social, hacia prácticas orientadas a resolver lo urgente sobre lo necesario y lo cortoplacista a las acciones a largo plazo, se limitan las posibilidades de incidir sobre los rezagos sociales, los cuales anualmente se van acumulando, se pierde la oportunidad de brindarle opciones de mejoras y cambio social a la población,

---

<sup>36</sup> SEGEPLAN. Informe anual 2012 política de desarrollo social y población. Pág. 18.

especialmente en torno a evitar que sigan padeciendo desnutrición, falta de acceso a salud preventiva y educación de calidad.

De igual manera, estas prácticas paliativas e incluso clientelistas, porque están siendo vistas electoralmente, impide que los gobiernos se concentren en establecer estrategias de desarrollo e implementen acciones coherentes con la visión a largo plazo, limitando la posibilidad que las personas, adultas y jóvenes, tengan ingresos económicos que les permitan vivir decorosamente y ofrecerles un mejor nivel de vida a su familia. Al no existir estas condiciones positivas, la emigración de adultos, adolescentes y niños, continúa siendo una importante opción que va en desmedro del país, porque como se ha mencionado, el flujo de emigrantes no siempre culmina positivamente, sino que quebranta a la familia y genera muchos problemas sociales, que en esencia no amerita la marcha de quienes se van.

#### **4.3. Fundamentos jurídicos y sociales para reformar el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social**

El principal argumento jurídico para reformar el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social, es que para la implementación de políticas y acciones que beneficien a la niñez y adolescencia con padres radicados en el extranjero como inmigrantes, legales o ilegales, debe existir una norma legal que autorice al Estado a llevar a cabo las mismas, puesto que de acuerdo al principio de legalidad, las autoridades no pueden hacer lo que no les está permitido, por lo que si no existe ese mandato por



imperativo legal, estarían quebrantando ese principio y pueden ser acusados de abuso de poder.

Asimismo, otro argumento legal que permite proponer la modificación por reforma del Artículo mencionado, es que en el mismo aun cuando se establece en el acápite que son obligaciones del Estado, las que se enumeran seguidamente, no existe una jerarquía de las mismas, por lo que cuando hay demasiadas obligaciones y todas con la misma prioridad, resulta perdiéndose la importancia de lo ordenado y dispersándose los recursos y el personal asignado para implementar las acciones, por lo cual, debe establecerse un ordenamiento de prioridades, tomando como la principal, que las acciones de desarrollo social a impulsar por el Estado, se orienten prioritariamente hacia las comunidades en los municipios donde existe una mayor tasa de emigración, para que las acciones estatales se focalicen en brindarles opciones de salud y educación de calidad, así como de empleo para que la niñez y adolescencia hijos de padres que emigraron, no vean como una prioridad emigrar a pesar de los riesgos que eso conlleva.

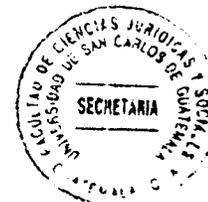
El argumento social prioritario para proponer que se reforme el Artículo mencionado, es se prioricen las políticas y acciones estatales en favor de la niñez y adolescencia hijos de emigrantes, es que su permanencia en Guatemala, evita que enfrenten el drama humano de la emigración ilegal, con todos los riesgos que la acompañan, contribuyen a la productividad de la comunidad donde habitan e incluso, si se crean oportunidades de empleo y de mejora en las condiciones de vida, se puede lograr



que regresen los padres, lo cual permitiría el reencuentro familiar y la contribución de éstos a agregarle valor económico a su entorno social.

Además, es un hecho que aunque a nivel general, las remesas enviadas por los emigrantes son una importante fuente de ingresos para el país, de manera particular, no sucede lo mismo en el caso de las familias, pues en muchos casos, el dinero enviado por el emigrante no compensa los gastos realizados ni los riesgos afrontados, sea porque el empleo que tenga como inmigrante no sea adecuadamente remunerado, por su condición de ilegal o porque esta persona también tiene obligaciones familiares en el país donde está residiendo, aunque puede suceder que se limite a enviar lo básico para cumplir con su obligación económica.

De todas maneras, en esencia, la relación costo beneficio de la emigración a nivel de cada familia resulta negativo, pues tiene más efectos en contra del núcleo familiar que beneficios; por lo que resulta necesario establecer como la primera y más importante obligación estatal para lograr el desarrollo social, promover políticas y acciones en las comunidades donde se encuentre el mayor porcentaje de hijos de emigrantes, lo cual implica priorizar el uso de los recursos financieros, materiales y humanos, para ser canalizados hacia estas comunidades, permitiéndole brindarle opciones reales, inmediatas y de beneficio económico y social, lo cual dejaría la emigración como una opción, la cual se realizaría de manera legal, para reencontrarse con los familiares que viven como inmigrantes.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Esta tesis se justifica a partir de la existencia de un flujo emigratorio de niños y adolescentes sin acompañamiento de un adulto hacia Estados Unidos de América en búsqueda de un mejor nivel de vida, sin importar los riesgos que deben enfrentar para llegar a su destino, si es que logran hacerlo; por eso es que el tema, enfocado desde el desarrollo social, implica la ausencia de opciones reales de desarrollo por parte del Estado, pese a que desde hace casi 15 años fue aprobada la Ley de Desarrollo Social, lo cual implica serias limitaciones de parte de las autoridades encargadas de las políticas públicas para generar opciones para este sector social de la población y evitar que busquen la emigración como la única salida para su situación socioeconómica, por lo que resulta siendo el Estado corresponsable de la decisión de marcharse hacia los Estados Unidos de América, como principal país de atracción, para quienes creen que emigrando, principalmente de manera ilegal, es la única o la principal forma en que saldrán de su actual carencia de satisfactores materiales.

Tomando en cuenta lo expuesto, se considera fundamental que se reforme el Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social y se establezca como la primera obligación del Estado en materia de desarrollo social, establecer políticas y acciones de empleo y de satisfacción de necesidades sociales, en las comunidades donde existe un alto porcentaje de hijos de emigrantes, para disuadirlos de emigrar, brindándoles oportunidades reales de crecimiento económico y personal en su propia comunidad.





## BIBLIOGRAFÍA

- ALBO, Adolfo. **Los efectos económicos de la migración en el país de destino.** México: Ed. Centauro, 2006.
- AMSDEM, Alice. **La sustitución de importaciones en las industrias.** Argentina: Ed. Río Negro, 2009.
- ARANGO, Joaquín. **Las leyes de las migraciones.** México: Ed. Huertas, 2010.
- ARMIJO CANTO, Natalia. **Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad.** Costa Rica: Ed. Centroamericana, 2008.
- ARTEAGA DE MORALES, Desireé. **Guatemala: La política fiscal del Estado y el desarrollo humano.** Guatemala: Ed. PNUD, 2010.
- AYALA-CARRILLO, María del Rosario. **Los niños y niñas guatemaltecas migrantes en la frontera sur de México: acompañantes o trabajadores.** México: Ed. Universidad de Chiapas, 2011.
- CEPAL. **Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impactos sobre los niños, sus familias y sus derechos.** Chile: Ed. CELADE, 2003.
- CORIA, Lorena. **La gestión local del desarrollo.** Ecuador: Ed. Punta del Este, 2009.
- DELGADO GODOY, Leticia. **El ciclo de las políticas públicas.** México: Ed. UNAM, 2005.
- GELLERT, Gisela. **Las migraciones como estrategias de sobrevivencia de los excluidos.** Guatemala: Ed. FLACSO, 2010.
- GIRÓN, Carol Lisseth. **El fenómeno social de la migración.** México: Ed. Tiempos Nuevos, 2011.
- LANDRY, Verónica. **Migración y cambios sociales en Guatemala: familia transnacional y mujer.** Guatemala: Ed. Universitaria, 2009.
- MIRÓ, Julieta. **Ciclo de las políticas públicas.** México: Ed. McGraw-Hill, 2004.
- ORTÍZ, Isabel. **Política social.** Argentina, Ed. Ediciones del Sur, 2013.
- RACZYNSKI, Dagmar. **Las políticas y estrategias de desarrollo social.** Costa Rica: Ed. CEPAL, 2009.



**REYES, Giovani. Principales Teorías sobre Desarrollo Económico y Social y su aplicación en América Latina y el Caribe.** México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, 2011.

**SALAZAR VARGAS, Carlos. Definición de políticas públicas.** México: Ed. UNAM, 2003.

**SEGEPLAN. Informe anual 2012 política de desarrollo social y población.** Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 2013.

**STRUGO, Julieta. De la política social al desarrollo social.** Chile: Ed. CEPAL, 2011.

**VERGARA, Alfredo. América Latina entre sombras y luces.** Ecuador: Ed. Aguilar, 2010.

**WALSER, Ray. La tragedia humana de la migración ilegal.** México: Ed. Universidad Autónoma de Chiapas, 2010.

**Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Ley de Desarrollo Social.** Congreso de la República. Decreto número 42-2001.  
2001.

**Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Congreso de la República. Decreto número 32-2005. 2005.