

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

**ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIAL Y ECONOMICA
DEL GOBIERNO EN RELACION AL
DESARROLLO SOSTENIBLE
DURANTE EL PERIODO 1992 - 1997**



Tesis:

Presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política
De la Universidad de San Carlos de Guatemala

POR:

DOUGLAS GIOVANNI MAZARIEGOS MARROQUIN

Al conferírle el grado académico de

Licenciado en Sociología

Y el título profesional de

SOCIOLOGO

Guatemala, octubre de 1999

DL
28
T(152)

Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política

Director:	Dr. Vinicio González González
Vocal I:	Lic. José Luis Dominguez Q.
Vocal II:	Lic. Mario Luján Muñóz
Vocal III:	Br. Ana Leticia Ramazzini M.
Vocal IV:	Br. Alejandro Flores Aguilar
Vocal V:	Br. Pablo Zarate Santana
Secretario:	Lic. Byron Castillo Paz

Tribunal que practicó el Examen Privado

Examinador:	Lic. Fernando Molina
Examinador:	Lic. Edgar Amado Sáenz
Examinador:	Licda. María Elena Ponce
Examinador:	Dr. Vinicio González González
Examinador:	Licda. Lyuba Méndez

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis". (Artículo 25 del reglamento para los exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, quince de enero de mil novecientos noventa
y nueve. _____

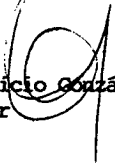
ASUNTO: El (la) estudiante: DOUGLAS GIOVANNI MAZARTEGOS
MARROQUIN Carnet No. 84-10256 _____

Solicita aprobación del Plan de Tesis, del Tema de Tesis y del nombramiento
del Asesor.

Pase al Coordinador del Area de Metodología Lic. Aquiles Linares

_____ para que se sirva emitir dictamen acerca del Plan de Tesis
presentado por el (la) estudiante.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director



Se adjunta expediente completo.

c.c. archivo

1/ seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, 18 de enero de 1999

Licenciado:

VINICIO GONZALEZ GONZALEZ
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos

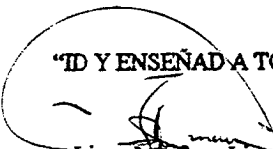
Estimado Licenciado:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (la) estudiante DOUGLAS GIOVANNI MAZARIEGOS MARROQUIN Carnet No. 84-10256 titulado: ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIAL Y ECONOMICA DEL GOBIERNO EN RELACION AL DESARROLLO SOSTENIBLE DURANTE EL PERIODO 1992-1997.

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Aquiles Lizares
Coordinador Area de Metodologia

Se regresa expediente

c.c. archivos

2/ seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA, Guatemala, dos de febrero de mil novecientos noventa y nueve.-

Se admite el Tema de Tesis y se nombra como Asesor (a) del (la) estudiante:
DOUGLAS GIOVANNI MAZARIEGOS MARROQUIN

Carnet No. 84-10256 al (a la) Licenciado (a) JUAN FERNANDO MOLINA MEZA

Atentamente,
"D Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vincio Gonzalez Gonzalez
Director

Se devuelve expediente
c.c. archivos

3/ seb





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
Instituto de Investigaciones Políticas
y Sociales
GUATEMALA, CENTROAMERICA

Guatemala, 30 de septiembre de 1999

Doctor
Vinicio González
Director
Escuela de Ciencia Política

Señor Director:

De conformidad con la resolución emitida por la Escuela de Ciencia Política, procedí a asesorar el proceso de elaboración del trabajo de tesis del estudiante Douglas Giovanni Mazariegos Marroquin, Camé, 84-10256, titulado, **"Análisis de las políticas social y económica del gobierno en relación al desarrollo sostenible, durante el periodo 1992-1997"**.

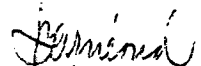
Dicho trabajo resultó interesante ya que el estudiante abordó la temática antes citada desde una perspectiva sociológica, en la cual vincula las diferentes estrategias de las políticas social y económica de los tres últimos gobiernos, vinculándolo estrechamente con la sociedad guatemalteca, enfatizando las áreas de la estructura social, las condicionantes de la pobreza y marginación, la situación de la educación y de salud, como punto de referencia para el análisis macroeconómico, para luego hacer un importante análisis de la vinculación de las variables antes citadas con el desarrollo sostenible en Guatemala.

En tal virtud, emito dictamen favorable a la presente tesis por reunir los requisitos exigidos por la Universidad de San Carlos de Guatemala, a través de la Escuela de Ciencia Política.

Sin otro particular, se despide de usted muy atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
Asesor


7/Oct. 1999

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.
Guatemala, siete de octubre de mil novecientos noventa y nueve.——

ASUNTO: Expediente de Tesis del (la) estudiante _____

— DOUGLAS GIOVANNI MAZARIEGOS MARROQUIN —

Carnet No. 84-10256 _____

Habiéndose cumplido por parte del Licenciado (a) Fernando Molina Meza _____

_____ Asesor (a) de Tesis, con haber emitido el
dictamen correspondiente pase a: LICENCIADO EDGAR AMADO SAENZ _____

PARA QUE PROCEDA A SU REVISION.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Vinicio González González
Director.

Se envía el expediente

c.c. archivos

4/ seb



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 12 de octubre de 1999

Doctor Vinicio González González
Director Escuela de Ciencia Política
Su despacho


Doctor González:

Tengo el honor de dirigirme a usted, haciendo de su conocimiento que revisé el trabajo de tesis del estudiante DOUGLAS GIOVANNI MAZARIEGOS MARROQUIN, carnet No. 84-10256, titulado "ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIAL Y ECONOMICA DEL GOBIERNO EN RELACION AL DESARROLLO SOSTENIBLE DURANTE EL PERIODO 1992-1997".

Dicho trabajo, asesorado por el Licenciado Juan Fernando Molina, llena los requisitos reglamentarios para que se ordene su impresión.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


~~Lic. Edgar Amado Saenz~~
Coordinador Académico

c.c. archivos
seb



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESQUELA DE CIENCIA POLITICA

ESQUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA, Guatemala, doce de octubre de mil novecientos noventa y
nueve. _____

Con vista en dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del
trabajo de Tesis del (la) estudiante: DOUGLAS GIOVANNI MAZARIEGOS —
MARROQUIN Intitulado: "ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIAL Y ECONOMICA
DEL GOBIERNO EN RELACION AL DESARROLLO SOSTENIBLE, DURANTE EL PERIODO -
1992-1997". _____

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director..

Se regresa expediente completo.

c.c. archivos.

5/ seb



ACTO QUE DEDICO

A MI ESPOSA (QED): In Memoriam

A MIS HIJOS: Isabel y Andrés, en especial a Silvia María, quienes son mi inspiración para seguir superándome en la vida.

A MI MADRE: Mi agradecimiento por el infinito apoyo brindado en todo momento de mi existencia.

A MI FAMILIA: Con cariño

A MIS COMPAÑEROS DE UNIVERSIDAD: Por toda su amistad brindada, y en especial para aquellos con quienes compartimos luchas e ideales, y que hoy están ausentes por la represión sufrida en el pasado.

A MIS COMPADRES: Alvaro y Silvia, por el apoyo incondicional en los momentos mas difíciles de mi vida y la de mis hijos.

A MIS AMIGOS: Luis Eduardo, Ronald Soto, Luis Fernando y José de la Cruz, con aprecio.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, institución en la cual me he forjado y por la cual siento respeto y amor.

A mis catedráticos de la Escuela de Ciencia Política: Fernando Molina; por su valiosa asesoría, Vinicio Gonzalez; por compartir ideales de desarrollo, Edgar Amado; por su amistad y apoyo. Y en general a todos por haberme brindado los conocimientos que son mi herramienta cotidiana

A mis padrinos de graduación: Ing. Agr. Efraín Medina, Rector Magnífico, Dr. Alfonso Fuentes Soria, Ex-Rector. Ing. Agr. Alvaro Díaz y Lic. Edgar Motta, por su solidaridad y aprecio hacia mi persona.

A mis compañeros de trabajo: Silvia Barillas, Alejandro Samayoa, Aída Aldana, Jannette Sandoval, Lilian Pérez, Manuel Aldana, Héctor Castro, Denisse Gódinez y Silvia Granados.

A usted, por su presencia en este acto.

**ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIAL Y ECONOMICA
DEL GOBIERNO EN RELACION AL
DESARROLLO SOSTENIBLE
DURANTE EL PERIODO 1992 - 1997**

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

PRIMER CAPITULO ASPECTOS TEORICO-METODOLOGICOS

1. Metodología empleada	4
2. Principales ejes de investigación	5
3. Aspectos conceptuales.....	5
- Desarrollo sostenible	
- Estado	
- Gobierno	
4. Cuatro modelos de desarrollo en América Latina.....	8
4.1 los planteamientos neoliberales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo	8
4.2 El planteamiento neoestructural (CEPAL y desarrollo desde dentro).....	10
4.3 El desarrollo humano (PNUD).....	12
4.4 Las alternativas desde abajo (basismo).....	13

SEGUNDO CAPITULO CARACTERIZACION DEL ESTADO GUATEMALTECO

1. Desarrollo del Estado Guatemalteco.....	16
2. El papel del Estado en la actualidad.....	18
3. Políticas económicas y sociales del Estado.....	19
3.1 Período del Presidente Jorge Serrano Elías.....	20
3.2 Período del Presidente Ramiro de León Carpio.....	25
3.3 Período del Presidente Alvaro Arzú Irigoyen.....	29

TERCER CAPITULO CARACTERIZACION DE LA SOCIEDAD GUATEMALTECA

1. Estructura social.....	35
2. Pobreza y marginación.....	42
3. Educación.....	49
4. Salud.....	54
5. Principales indicadores macroeconómicos.....	56
5.1 producto interno bruto.....	57
5.2 Exportaciones e importaciones.....	58
5.3 Consumo.....	59
5.4 Inversión y gastos de gobierno	61

**CUARTO CAPITULO
EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN GUATEMALA**

1.	Proceso histórico del desarrollo sostenible en Guatemala.....	64
2.	Principales problemas que enfrenta el desarrollo sostenible.....	66
2.1	Asentamientos humanos y desarrollo industrial.....	68
2.2	Uso de la tierra y recursos boscosos.....	70
2.3	Recurso hídrico.....	73
2.4	Recursos biológicos y clima.....	74
2.5	Recurso energético.....	75
2.6	Contaminación y desechos tóxicos.....	76
3.	Instituciones de gobierno en el campo de la sostenibilidad.....	77
4.	El papel de las organizaciones no gubernamentales en la sostenibilidad	81
5.	El proceso de socialización de la sostenibilidad del desarrollo.....	83
6.	La racionalidad en el uso de los recursos naturales.....	87
7.	Legislación ambiental	91
8.	Economía y administración ambiental.....	94
8.1	Economía ambiental.....	94
8.2	Administración ambiental.....	99
	- La economía de frontera	
	- La ecología profunda	
	- La protección ambiental	
	- La administración de los recursos	
	- Ecodesarrollo	
9.	La viabilidad e importancia del programa de nacional de desarrollo sostenible.....	105
	CONCLUSIONES	109
	RECOMENDACIONES	112
	ACRONIMOS	113
	BIBLIOGRAFIA	115

INTRODUCCION

Después que se inició en 1990 el informe sobre el desarrollo humano y ante la preocupación por la creciente pobreza, la disminución de la calidad de vida y el cada vez mayor deterioro ambiental, se presenta el informe de desarrollo humano. Informe que define el desarrollo como el proceso de ampliación de las opciones de la gente. Las más fundamentales consisten en vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel digno de vida. Entre otras opciones adicionales se incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y diversos componentes del mismo. De tal manera que el desarrollo humano no es más que un proceso de ampliación de las opciones de la sociedad, que van en la línea de lograr cada vez un mejor bienestar social.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar opciones, la pobreza, el analfabetismo, la insalubridad, etc. niegan esta posibilidad a la mayor parte de la población, con lo que nos dibujamos como una sociedad atrasada y en alto riesgo, con respecto a los países industrialmente desarrollados. Ante esta situación nos preguntamos, en dónde cabe un modelo de desarrollo sostenible, cuya conceptualización lo plantea como un proceso progresivo en la calidad de vida del ser humano, colocándolo (al hombre) como centro y sujeto primordial del desarrollo mismo, por medio del crecimiento con equidad social y la transformación de los métodos de producción y patrones de consumo, sustentado en el equilibrio ecológico. Otros elementos no menos importantes incluyen el respeto a la diversidad étnica, cultural y el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la democracia, claro está, en un sistema de respeto mutuo y armonía con la naturaleza, con la importante condición de no comprometer y garantizar la calidad de vida de las generaciones futuras.

Esta definición de desarrollo a través de la sostenibilidad, nos convierte esencialmente en los principales actores del proceso, dejando a la naturaleza como el sustrato vital de los seres vivos. De ahí, la importancia de darle un enfoque sociológico al tema del desarrollo, cuyo sentido vincula estrechamente a los individuos en sociedad, en un proceso de interacción constante con la naturaleza, en la cual se transforma ésta para beneficio del hombre, pero también se corre el riesgo de dañar a la misma si dicha interacción se convierte en un proceso de depredación continuo, con lo cual se está sentenciando el futuro de la humanidad a vivir en un mundo con altos niveles de contaminación, que dudosamente la tecnología, aún con todos sus avances, podrá revertir.

Es necesario hacer hincapié en la relación hombre-naturaleza, y como ésta a su vez condiciona las relaciones intrasociales, en cuanto a que no todas las personas tienen el mismo acceso a los medios de producción y a los beneficios de esta relación. En este punto cabe destacar el fenómeno de la polarización social y mundial entre pobreza y riqueza, que condena a grandes contingentes sociales a vivir en condiciones infrahumanas, con todas las connotaciones que esto tiene para el desarrollo. Este fenómeno también se manifiesta a nivel global, dividiendo al mundo

en países ricos y países pobres, estos últimos llamados tercermundistas, que incluso se encaminan a configurar lo que algunos llaman un cuarto mundo. En este contexto, si la sociología como ciencia tiene la finalidad de estudiar científicamente los fenómenos que se producen en las relaciones de grupo entre los seres humanos, o dicho de otra manera, el estudio del hombre y de su medio humano en sus relaciones recíprocas, esto nos permite tener una visión sociológica del desarrollo sostenible, lo cual constituye un elemento sumamente importante en función de operativizar a través de las políticas de Estado, una serie de medidas tendentes a conformar un nuevo modelo de desarrollo compatible con el medio ambiente.

En tal sentido, de la relación naturaleza-sociedad en un mundo cada vez más complejo, se hace necesario construir nuevos paradigmas que nos permitan comprender y explicar los actuales paradigmas teóricos. Como dice el Dr. Enrique Leff, "La problemática ambiental plantea la necesidad de internalizar un saber ambiental emergente en todo un conjunto de disciplinas, tanto de las ciencias naturales como sociales, para construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad de las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social que determinan los cambios socio-ambientales, así como para construir un saber y una racionalidad social orientada hacia los objetivos de un desarrollo sustentable, equitativo y duradero". Lo anteriormente expresado confirma la necesidad de que las ciencias sociales se articulen con los nuevos conceptos que se generan en un mundo moderno que aspira a la postmodernidad.

La otra cuestión es entrar al análisis sociológico de la parte operativa, en un sistema político social que busca construir un sistema basado en el modelo del desarrollo sostenible, cuya parte operativa queda en dos grandes dimensiones: la supraestructura, manifiesta mediante el Estado y sus instituciones y la otra que se refiere a la base social, constituida por lo que llamamos sociedad civil y sus organizaciones. Sobre estos dos entes descansa la operativización del programa nacional y regional de desarrollo sostenible, razón por la cual resulta sumamente interesante conocer el compromiso de los últimos tres gobiernos en este tema, y cómo los mismos aplican los postulados y contenidos en sus políticas social y económica, lo que permite, sin duda, evidenciar el compromiso real de impulsar este modelo, más que de carácter formal, en la línea de involucrarse en el mismo como una alternativa dentro del sistema capitalista. Se trata de desarrollar al país sin impactar negativamente sobre los recursos naturales que son la principal riqueza de los países con sociedades empobrecidas, tal es el caso de Guatemala.

La verificación del compromiso real de los gobiernos con respecto al desarrollo sostenible a través de sus políticas, constituye el principal objetivo de esta investigación. La marcada indiferencia del Estado guatemalteco, a pesar de haber firmado una serie de acuerdos y convenios regionales y mundiales al más alto nivel, nos lleva a reflexionar sobre los avances y retrocesos en este campo. Por su parte, la sociedad civil cuyo grado de involucramiento en el tema es limitado, nos da la pauta para pensar que no hemos internalizado el contenido y que falta mucho por hacer en este tema.

El presente informe se estructura, en cuanto a su contenido, en cuatro capítulos, el primero de ellos contiene los aspectos teórico-metodológicos que orientan la investigación. Aspectos conceptuales que nos permiten desarrollar su contenido en cuanto a conceptos como: desarrollo sostenible, Estado y Gobierno, así como la exposición de cuatro modelos de desarrollo en América Latina, cuya influencia en el desarrollo sostenible es importante.

En el segundo capítulo, se presenta una aproximación a la caracterización del Estado guatemalteco, en relación a su desarrollo, el papel del mismo en la actualidad y principalmente las políticas económicas y sociales diseñadas a lo largo de una década en la que participaron los gobiernos de tres periodos presidenciales: Jorge Serrano Elías, Ramiro de León Carpio y Alvaro Arzú Irigoyen. Aquí se trata de establecer el nivel de prioridad que cada uno le da al proceso de incorporación de políticas de carácter sostenible y ambientales.

En cuanto al tercer capítulo, se hace una caracterización de la sociedad guatemalteca, en relación a su estructura social, situación de pobreza e indicadores de vida, así como indicadores macroeconómicos que nos permitan conocer el estado del país en forma global, estos son: el producto interno bruto, exportaciones e importaciones, consumo e inversión y gastos de gobierno.

En el cuarto capítulo entramos a profundizar en el proceso de desarrollo sostenible en Guatemala, tanto desde el punto de vista histórico inmediato, como los problemas que enfrenta para su consolidación. Aquí es importante señalar que se abordan temas de mucha importancia como el de los asentamientos humanos y desarrollo industrial, uso de la tierra y recursos boscosos, el recurso hídrico, recursos biológicos y clima, recursos energéticos y la contaminación y desechos tóxicos. Por otro lado, se hace un análisis de las instituciones gubernamentales vinculadas al tema y el papel de las ONGs en el mismo. El otro punto se refiere al proceso de socialización de la sostenibilidad del desarrollo, la racionalidad en el uso de los recursos naturales, legislación ambiental, así como la economía y la administración ambiental, desarrollando cuatro modelos (la ecología profunda, la protección ambiental, la administración de los recursos y codesarrollo).

En este último capítulo se hace una reflexión de la viabilidad e importancia de generar un programa nacional tendiente a buscar un sistema de desarrollo sostenible, como alternativa funcional para mejorar las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca. Y finalmente llegamos a las conclusiones producto de la investigación del análisis de las políticas social y económica de gobierno, en relación al tema del desarrollo sostenible.

PRIMER CAPITULO ASPECTOS TEORICO-METODOLOGICOS

1. Metodología empleada

En la presente investigación, se partió de la definición de desarrollo sostenible para intentar en alguna medida calificar las acciones de gobierno manifestadas en las políticas social y económica, tomando como base los programas de cada uno de los presidentes dentro del periodo de estudio, así como de las acciones concretadas a través de las instituciones responsables de llevar a la práctica los procedimientos necesarios para transformar el sistema a uno que se acople a la sostenibilidad, sobre la base de justicia social y el uso racional de los recursos naturales en provecho de la sociedad.

Con la finalidad de alcanzar los resultados esperados de la investigación, se plantean los siguientes objetivos:

- Verificar la congruencia de los programas sociales de gobierno en el contexto del combate a la pobreza.
- Buscar una forma alternativa de desarrollo sostenible que permita incluir a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad guatemalteca.
- Contribuir al estudio de la relación entre sociedad y medio ambiente, en el contexto de la utilización racional y equitativa de los recursos naturales.
- Identificar los principales factores que limitan llevar adelante un programa nacional de desarrollo sostenible en la sociedad guatemalteca.
- Presentar la propuesta que contenga un enfoque de desarrollo sostenible desde una perspectiva sociológica viable para la realidad guatemalteca.

Para obtener los resultados esperados y corresponder a los objetivos planteados, se desarrolló un proceso de análisis de la información obteniéndola a través de investigación bibliográfica y documental. Se hicieron entrevistas guiadas para obtener opiniones e información con la finalidad de corroborar datos obtenidos documentalmente, mediante el análisis de éstas. La investigación bibliográfica y documental constituyó el principal elemento para la presente investigación, ya que permitió hacer un mejor análisis deductivo y comparativo de las políticas económicas y sociales de tres gobiernos constitucionales (periodo 1992-1997) en función de los postulados de la sostenibilidad del desarrollo en Guatemala.

El análisis de la política económica y social en relación con el desarrollo sostenible ha sido realizado principalmente desde la óptica económica dejando al margen el componente sociológico, el cual es fundamental para la aplicación de estas políticas, por lo que las investigaciones en esta dirección son nuevas en nuestro país y en la región.

La información fue obtenida a través de documentos oficiales, documentos de organismos internacionales y organizaciones nacionales que en alguna medida están vinculadas al tema del desarrollo sostenible y su aplicación en Guatemala.

Es importante establecer que el elemento esencial a considerar en este tema lo constituye la sociedad a través de sus organizaciones civiles y el Estado mediante sus instancias institucionales. Teniendo estas fuentes de información y estableciendo la interacción entre las mismas, podemos generar el análisis cualitativo de las políticas de desarrollo sostenible y su practica real en el Estado.

2. Principales ejes de investigación

El presente trabajo tiene como principales ejes de investigación, los planes de cada uno de los gobiernos que conformaron el Estado en el período 1992 – 1997, principalmente lo referente a las políticas de desarrollo social. Los compromisos asumidos tanto en el ámbito nacional como internacional mediante la aceptación de una serie de convenios y tratados regionales e internacionales referidos a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales tanto renovables como no renovables.

En el nivel de análisis sociológico, el elemento social constituye otro de los ejes en cuando a considerar la situación en que se encuentra una porción mayoritaria de la población afectada por la pobreza, insalubridad, analfabetismo, etc. Esta condición limita el desarrollo de las políticas antes indicadas, por lo que el reto radica en superarlas para introducirse a un proceso socialmente factible de desarrollo.

Otro eje de investigación de importancia lo constituye el medio ambiente, en cuanto a su protección y el uso racional de los recursos naturales, en función de un programa de desarrollo sostenible que tome en cuenta las peculiaridades de nuestra sociedad (pluricultural y multilingüe).

3. Aspectos conceptuales

Es importante hacer notar que el concepto de desarrollo sostenible es de reciente incorporación en Guatemala y la región centroamericana, por lo que es necesario retomar los elementos que lo definen y se conjugan para llevar al concepto a un estado operativo que permita desarrollar un proceso encaminado a su reproducción en las diferentes esferas sociales. Otro concepto importante lo constituye el Estado y su diferencia con el de gobierno, que si bien es cierto están estrechamente vinculados, se diferencian uno del otro.

En la medida que la sociedad se ha ido complejizando, los conceptos que definen elementos de la misma, igualmente han ido variando, por lo que es necesario

su clara definición e interpretación para evitar ambigüedades en el trabajo de investigación.

Desarrollo sostenible

La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), tomando en consideración las peculiaridades y características propias de la región centroamericana, adoptó el concepto de desarrollo sostenible en los siguientes términos: "Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras"¹.

Es importante retomar tres componentes básicos del concepto referido, como son: la sustentabilidad ambiental, social y política. La sustentabilidad ambiental, se establece a partir de la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas, en otras palabras, se trata de establecer un equilibrio entre la explotación y uso de recursos y la regeneración de los mismos. La sustentabilidad social del desarrollo tiene como objeto fundamental el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como la reducción de la pobreza a través de programas sociales del Estado en los campos de mayor vulnerabilidad; y la sustentabilidad política, que se encuentra estrechamente vinculada al proceso de construcción de la ciudadanía y busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo en general a través de la democratización de la sociedad y del Estado.

Estado

La definición de este término no es simple, dado a que diferentes autores han hecho sus propias definiciones habiendo algunas diferencias al respecto, en todo caso en estas definiciones encontramos elementos comunes que permiten casi universalizarlo.

Desde la edad antigua, Aristóteles consideraba al Estado como el medio más idóneo para asegurar el bienestar supremo de los habitantes, definiéndolo como una organización colectiva de ciudadanos, y consideró al ciudadano como el individuo que tiene derecho a participar en el gobierno. Aristóteles distinguió claramente los términos de estado y gobierno, estableció perfectamente el principio de la separación de los poderes y examinó la organización y las funciones de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que hasta hoy día se mantienen vigentes.

¹ Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994.

Quizá una definición más acertada con relación a la de Aristóteles es la de Jellinek, que define al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio. Por su parte Maquiavelo (1469-1527) en su obra "El Príncipe", le da relevancia al ejercicio de la coerción como fuente de poder del Estado. Si continuamos citando definiciones encontraremos que se siguen sumando elementos a la definición sin perder su sentido fundamental, tal como aspectos jurídicos, coercitivos, territoriales, etc.

A partir de las diversas definiciones sobre el Estado, nos atrevemos a plantear la que considera a éste como una institución de la sociedad autorizado y pertrechado para el empleo de la fuerza, es decir para ejercer un control coercitivo. Esta fuerza puede ser ejercida, como defensa del orden, sobre los propios miembros de la sociedad o contra otras sociedades. La voluntad del estado radica en la ley y sus agentes son quienes hacen las leyes e imponen su observancia. Estos agentes constituyen el Gobierno.

Hoy día se ha hecho una serie de caracterizaciones sobre el Estado, presentando varios tipos de Estados, tanto con relación al tiempo como a su naturaleza, en el primero de los casos se enmarcan en la cronología de desarrollo de la humanidad, que va desde el estado más primitivo (feudal) hasta el contemporáneo (capitalista). En el segundo caso nos referimos a su carácter que va desde los estados más represivos e intolerantes hasta las formas más democráticas y socializadoras. En esta línea se dice que el Estado de Guatemala se encuentra en una etapa de transición de un Estado autoritario a uno democrático.

Después de haber presentado la definición de Estado, podemos plantear cuatro elementos básicos que, como un mínimo, deben ser considerados en la definición de Estado como: territorio, población, poder que rija la organización política y su ordenamiento jurídico y fin común.

Gobierno

Tal como se planteó con anterioridad, el gobierno constituye un agente del Estado, quien diseña las políticas a desarrollarse en un determinado periodo. Es una entidad sumamente dinámica y compleja.

El gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de Gobierno, está ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de Estado. Por lo que los gobernantes son las personas que gobiernan y los gobernados son el grupo de personas sujetas al poder de Gobierno. Los gobiernos actuales constituyen un complejo aparato formado por varios órganos a los que institucionalmente se les ha confiado el ejercicio del poder. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en un conjunto

constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, los que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los órganos de Gobierno.

Es importante señalar que la noción de Gobierno es anterior a la de Estado, ya que el origen del Estado se sitúa a principios del siglo XVI, mientras que la formación de un poder de gobierno se remonta a una fase histórica muy anterior. El Gobierno surgió como una necesidad de organizar a la población bajo el mando de un jefe, al que se le debía confiar la tarea de imponer las reglas necesarias para la producción y de limitar los efectos disgregativos de esos conflictos. De esta manera se produjo, en sus términos más generales, la transición de la comunidad primitiva a la organización política de la sociedad, en la que aparece por primera vez una forma rudimentaria de Gobierno.

Los gobiernos en la actualidad se matizan dependiendo de la forma de ejercer el poder, de tal manera que existe una amplia gama de gobiernos que van de las formas más autoritarias y despóticas a las más democráticas y populares. Para el caso de Guatemala, los analistas políticos consideran que a partir del Gobierno de Vinicio Cerezo, se inicia el proceso de democratización, después de haber estado el poder concentrado en gobiernos autoritarios de corte militar. La transición a la democracia amplía las posibilidades de postulación de diversas tendencias ideológicas materializadas en el Gobierno de turno.

4. Cuatro modelos de desarrollo en América Latina

Es importante conocer cuatro de los modelos de desarrollo contemporáneos de América Latina y analizar cuál ha sido el aporte de cada uno de ellos en el tema de la sostenibilidad, principalmente en el enfoque referido al crecimiento económico y la pobreza, la participación y las organizaciones no gubernamentales, el rol del Estado y el contexto internacional. Otros elementos igualmente importantes serían las relaciones de poder y la conflictividad política y social del proceso de desarrollo, estos no contemplados a profundidad en los modelos a plantear.

De alguna manera al tomar cuatro modelos principales, se trata de contrastar su impacto y los aportes a un modelo más societal, a saber que dichos modelos son lo que su nombre indica, "modelos".

4.1 Los planteamientos neoliberales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

El neoliberalismo al igual que los otros modelos propagados por una institución como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hace una fuerte crítica al funcionamiento distorsionado de los mecanismos de mercado y las políticas económicas fracasadas de América Latina. El rol de los

bancos multilaterales, como las únicas instituciones financieras a las cuales los deudores se podían aferrar, aumentó su importancia durante la recesión económica mundial y cuando se cayó en la cuenta que los problemas financieros de muchos países latinoamericanos no eran temporales.

El planteamiento de desarrollo, claro está, se volvió dominante en este periodo. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM y el BID comparten propuestas similares respecto al desarrollo. Estas coincidencias son conocidas como el consenso de Washington, el cual comprende tres tipos de políticas: la reforma de la política macroeconómica, la reforma del régimen comercial y la política para fomentar el desarrollo del sector privado. A estos factores pueden agregarse la orientación hacia el exterior y la integración hemisférica, la reforma del sector público y el desarrollo de los recursos humanos (NACLA, 1993). Recientemente se agregó la política para aliviar la pobreza.

Tanto el FMI como el BM han sido fuertemente criticados no sólo por no haber podido resolver la crisis de América Latina, sino por haberla agravado. Una de las críticas principales que se hacen es señalar la falta de responsabilidad por las consecuencias sociales de sus políticas. En la actualidad parece que las instituciones antes señaladas tienen que encarar la llamada "deuda social", causada por los cortes drásticos en el gasto público y las tasas de crecimiento negativas. En efecto, en los últimos años se ha presentado mayor atención a los recursos humanos, a la infraestructura y a aliviar la pobreza. La idea de que el mercado no lo puede hacer todo y que el Estado tiene una tarea importante, especialmente en el campo de la salud y la educación, ha sido el resultado de las críticas a las políticas del BM por instituciones del sistema de Naciones Unidas como UNICEF y PNUD. El BID, en virtud de esta situación, ha empezado a revisar su política social a partir de principios de esta década. En 1993, inició un nuevo programa llamado "Grupo de la agenda social". Este grupo reconoce la necesidad de la incorporación de nuevos elementos más allá del llamado Consenso de Washington. Subraya la necesidad de procesos innovadores como eje central de las políticas de desarrollo, así como también una reforma socio-económica. El BID declara la idea de alcanzar primero el crecimiento económico, porque a decir de ellos, lo demás vendrá después, idea que no es válida ya que debe definirse una serie equilibrada e integrada de políticas económicas, financieras y sociales necesarias.

Entre una de las medidas propuestas por la política del BID, se encuentra el anuncio de un nuevo canal de préstamo, el llamado "Fondo para el Desarrollo Socio-económico". Sin embargo, puede cuestionarse si los cambios en las propuestas del BID llevarán a un desarrollo que combine los objetivos del crecimiento económico con los de la equidad social.

Por su parte el BM manifiesta interés por las políticas sociales y por la reducción de la pobreza, lo cual se afirma en el informe de 1993 que "la reducción de la pobreza debe ser el criterio por el cual juzgar el desempeño de este organismo como institución de desarrollo". Lo que reafirma lo anterior es el incremento de un

cinco por ciento en la porción de los préstamos de ajuste destinados a asuntos sociales, durante el año fiscal 1984 -1986 a un 50 por ciento en el año fiscal 1990 -1992.

4.2 El planteamiento neoestructural (CEPAL y desarrollo desde adentro)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fundada en febrero de 1948 como una agencia de Naciones Unidas, atacó fuertemente la división internacional del trabajo. Ataque basado en buena parte en el trabajo de Raúl Prebisch² sobre el deterioro de los términos del intercambio comercial en América Latina y en los escritos de Hans Singer sobre la caída de los precios de los alimentos y de las materias primas en los países subdesarrollados. Por su parte, Prebisch introdujo conceptos como centro industrial y periferia agraria. La CEPAL no se redujo a los factores económicos al explicar los problemas de América Latina, sino que adoptó una perspectiva estructuralista. Aunque los escritos de la CEPAL fueron muy importantes para el surgimiento posterior de las teorías sobre el desarrollo (la llamada escuela de la dependencia), sus enfoques han sido muy tradicionales y optimistas en cuanto a las posibilidades para poner fin al problema del subdesarrollo.

En las décadas de 1950 y 1960, la idea de que la industrialización para sustituir las importaciones podría reducir la vulnerabilidad externa de América Latina, fue muy importante en el pensamiento de la CEPAL. Precisamente, como los términos de intercambio comercial internacional eran desfavorables, la protección era necesaria para estimular un proceso de industrialización. El rol planificador del Estado dentro de este proceso se consideraba bastante importante, así como se desconfiaba de las interacciones espontáneas de las fuerzas del mercado.

El neoestructuralismo puede ser llamado como un "estructuralismo actualizado", que busca una estrategia de desarrollo a largo plazo para enfrentar los problemas contemporáneos de la región y al mismo tiempo proporcionar una alternativa a las políticas neoliberales de corto plazo. Así, el neoestructuralismo combina la llamada "herencia estructuralista de la segunda postguerra" con las respuestas de corto plazo que intentó dar en los años ochenta. Es importante hacer notar que la relación entre los instrumentos de corto y largo plazo llevó a una estrategia renovada, etiquetada por Oswaldo Sunkel como "desarrollo desde dentro".

² Raúl Prebisch, contribuyó con aportes muy importantes para el desarrollo de la Comisión. Uno de sus diagnósticos de la comisión que presidió Prebisch, indica que el problema de América Latina era resultado de una tasa de crecimiento inadecuada provocada por el deterioro de las condiciones del comercio externo; o sea que los precios de las exportaciones agrícolas y minerales declinaban en relación con los de las importaciones de productos industriales. No obstante, dado que poco se podía hacer para cambiar los precios internacionales, los economistas sugirieron dos salidas: aumentar la producción industrial interna estimulándola con una mejor planificación económica, y crear un Mercado Común Latinoamericano para ampliar las posibilidades comerciales de la región.

Esta claro que la serie de informes publicados por la CEPAL, en la cual se analiza el desarrollo de la región y se hacen recomendaciones para los noventa, es un buen exponente de este nuevo acercamiento neoestructuralista. Las publicaciones se concentran en temas diferentes como el medio ambiente, los recursos humanos o las políticas económicas y sociales, pero tienen como denominador común "cambiar los patrones de producción con equidad social".

Para la CEPAL, "la transformación de las estructuras productivas de la región en un contexto de una igualdad social mayor y gradual" es, la tarea primaria y común del desarrollo de América Latina y el Caribe en la presente década, añadiendo que dicho proceso intenta crear nuevas fuentes de dinamismo los cuales, a su vez, harán posible conseguir algunos de los objetivos inherentes a una concepción de desarrollo contemporáneo: crecimiento, mejoramiento en la distribución del ingreso, consolidación del proceso de democratización, mayor autonomía, establecimiento de condiciones que detendrán el deterioro del medio ambiente y mejoramiento de la calidad de vida de la población"³.

El núcleo de la propuesta de la CEPAL para cambiar los patrones de producción con equidad social está descrito en algunas "políticas básicas". La primera línea política enfatiza el carácter único de cada país y la necesidad de que cada uno cuente con su propia política mixta (debido a la heterogeneidad de los procesos de desarrollo de los países de la región). La segunda línea política pide apoyar una competitividad genuina. Esto podría conseguirse a través de devaluar la moneda nacional, racionalizando la política comercial, integrando políticas tecnológicas y capacitando el potencial humano (recursos humanos). En tercer lugar, se hace énfasis en el fortalecimiento de los vínculos de la producción. Esto debe tener lugar en un proceso de apertura gradual y selectiva y para pasar a una política de sustitución de importaciones relativamente indiscriminada, acompañada por esfuerzos aislados para promover las exportaciones, al desarrollo sistemático de las exportaciones industriales y la sustitución eficiente de las importaciones. El gobierno puede favorecer la creación de vínculos intersectoriales, fortaleciendo las actividades de capacitación y el desarrollo de una infraestructura técnica, el mercado y el financiamiento internacional. Otras propuestas se ocupan, entre otras cosas, de la relación existente entre agricultura y producción, de los servicios de apoyo básicos y del sistema financiero. Una cuarta recomendación política tiene que ver con la interacción entre los agentes públicos y privados. El rol del Estado debería centrarse en la superación de las deficiencias acumuladas en dos áreas cruciales: la equidad y la competitividad internacional. Para la CEPAL esta interacción del Estado debería ser tanto selectiva como efectiva. Además de estas cuatro recomendaciones políticas se presta atención especial a la importancia de la integración regional como medio fundamental para incrementar la competencia internacional. Además se hace hincapié en la necesidad de construir consensos nacionales alrededor de temas socio económicos importantes, los cuales deberían llevar una estabilidad mayor.

³ CEPAL, 1990, p. 10.

4.3 El desarrollo humano (PNUD)

En el año de 1990 apareció el primer informe sobre desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este informe publicado se hace énfasis en la gente y cómo aumenta sus alternativas, lo que apunta claramente la aspiración sobre a quién se dirige, que será la característica de éste y otros informes posteriores. El informe publicado en 1992 examinó las posibilidades económicas de los países subdesarrollados en la economía mundial.

El desarrollo humano es definido por el PNUD como "un proceso para ampliar las opciones de la gente. La más crítica de estas opciones de amplio rango es vivir una vida larga y saludable, educarse y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Opciones adicionales a lo anterior incluyen libertad política, los derechos humanos garantizados y el respeto personal"⁴.

Un aspecto relevante del enfoque del desarrollo humano es que considera la expansión del ingreso y de la riqueza sólo como una parte del desarrollo y señala que "la simple verdad es que no hay un vínculo automático entre el crecimiento del ingreso y el progreso humano". El desarrollo humano se concentra en la gente y su rol en el proceso de desarrollo. El desarrollo participativo es fuertemente recomendado, tal como lo indica el informe de 1990 cuando dice "Las necesidades y los intereses de la gente deben guiar la dirección del desarrollo y la gente debería participar plenamente en el esfuerzo por el crecimiento económico y el progreso social".

El desarrollo humano se distingue de los planteamientos convencionales, es decir, del planteamiento que se concentra en el crecimiento económico (que, de acuerdo con el PNUD, es necesario, pero no suficiente), del que insiste en la formación del capital humano (que considera a los seres humanos primariamente como medios y no como fines), del que enfatiza el bienestar humano (que considera a los seres humanos más como beneficiarios que como participantes) o del enfoque de las necesidades básicas (que se dedica a proporcionar bienes y servicios, en lugar de concentrarse en las opciones humanas).

Es importante señalar que el concepto de desarrollo humano del PNUD, es aplicable a todos los países y comprende aspectos sociales, económicos y políticos. El planteamiento se fundamenta tanto en las corrientes teóricas principales como en las perspectivas alternativas: el concepto de desarrollo humano está orientado claramente hacia la modernización, aunque no a cualquier costo, integra las iniciativas populares y las de organizaciones no gubernamentales, pero no comparte sus aspiraciones transformadoras radicales.

Un indicador importante es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que proporciona datos sobre la situación de desarrollo de un país determinado. El desarrollo humano, al igual que cualquier planteamiento sobre el tema, es normativo,

⁴ Informe PNUD, 1990, p. 1.

tiene un trasfondo liberal fuerte al considerar el rol de las opciones individuales de la gente y la libertad, el gobierno liberal-democrático y la importancia del mercado. Supone que las opciones reales pueden ser hechas por la gente y que la democracia nacional es alcanzable, en el contexto de la economía actual. El desarrollo humano también tiene una tendencia social demócrata mayor al subrayar la importancia de la actividad pública y la redistribución del ingreso nacional e internacional y al criticar la creencia liberal ortodoxa en la infalibilidad del mercado y del comercio.

Dado que el desarrollo humano aspira a mantener una perspectiva integral del desarrollo, las recomendaciones dadas por el PNUD son variadas. Entre otras, promueve la acción gubernamental eficiente, especialmente en el campo de las políticas sociales. Los gobiernos tienen una tarea y responsabilidad claras en el campo de la educación y la salud. Por tanto, deberían hacerse cambios en el gasto público, orientados hacia estas áreas. Cuando sea necesario, las políticas también deberían hacerse más eficientes y baratas, los niveles de participación comunitaria deberían ser más altos y mejorar la administración y tecnología barata son soluciones posibles. En general, se debería dar prioridad a la educación y la salud primaria, el agua, la higiene y a los subsidios alimentarios para los sectores más pobres⁵.

Otro elemento que concierne a la distribución desigual del ingreso, es el crecimiento con equidad, el cual es normativo y una necesidad práctica. Sin esto, el crecimiento económico excluirá a grandes sectores de la población, probablemente causará tensiones sociales y políticas y, a largo plazo, amenaza las expectativas domésticas del crecimiento económico.

Un tercer aspecto importante lo constituyen los obstáculos en el campo internacional, cuya superación resulta más difícil. El FMI y el BM son criticados por su incapacidad para proporcionar recursos a los países subdesarrollados cuando éstos más lo han necesitado. En el informe de 1992 se señala que lejos de amortiguar los ciclos de los mercados financieros no regulados, los ampliaron. La situación actual en la cual los países subdesarrollados transfieren recursos a los países industrializados, es criticada, al igual que las políticas de ajuste deflacionario y la falta de mecanismos internacionales adecuados para resolver los problemas existentes. Así, el PNUD reconoce que una fuente de problemas para los países subdesarrollados se encuentra en las estructuras de instituciones internacionales.

4.4 Las alternativas desde abajo (basismo)

El incremento enorme de las actividades relacionadas con el desarrollo de la base, promovidas por movimientos sociales como los sindicatos, los vecindarios, las organizaciones comunitarias y campesinas, las iglesias, las comunidades cristianas de base, etc., dio pie a diversas teorías y estrategias de desarrollo "desde abajo".

⁵ Ibidem.

Hernando de Soto, en su libro "El otro sendero", hace una interpretación del fenómeno. Se trata de una interpretación neoliberal de las actividades del sector informal de Lima, Perú, en la cual señala la importancia de los mercados libres, del comportamiento individual y de un Estado pequeño. Sin embargo, otros autores interpretan el aumento de las actividades de la base como los bloques para edificar una nueva sociedad, basada en valores como la comunidad, democracia real y la justicia económica y social, lo cual se manifiesta en planteamientos como la teología de la liberación. Por tanto, existen interpretaciones diferentes y contrastantes de las iniciativas de la base, lo cual relaciona estas iniciativas con modelos de desarrollo diferentes y lleva estimaciones variadas sobre a dónde pueden y deben llevar estas iniciativas. El énfasis está puesto en las iniciativas de base que se esfuerzan por encontrar alternativas a los problemas sentidos por los pobres, las cuales cuestionan las principales concepciones del desarrollo, por ejemplo, los planteamientos neoliberales y neoestructurales que se concentran en el Estado y el mercado.

Una contribución importante e interesante al tema es la de David Lehmann, quien junto a otros autores, ha hecho recomendaciones para las actividades de base en países como Argentina, Brasil y Chile, para un "basismo" o modernización desde abajo, como si la realidad realmente importara. Lehmann define el basismo como una gran cantidad de actividades organizadas. Básicamente se trata de movimientos relacionados o asociados con las comunidades cristianas de base y a los sesgos ideológicos que las acompañan. Otro aspecto importante sobre el basismo de Lehmann es que lo considera un proyecto de democratización más amplio y profundo de las instituciones y de las relaciones sociales.

Tanto el desencanto y la desesperación ante la capacidad del Estado como la demanda de un paquete de derechos, comprendidos en el término ciudadanía, son tendencias importantes y en alguna medida contradictorias sobre las cuales se constituye el basismo.

Para Lehmann una de las causas de la aparición del basismo radica en la represión de los gobiernos, cambios en la estructura económica y el rol del Estado en la economía. Una de las características es la independencia de este movimiento con relación al aparato estatal, donde la sociedad civil se manifiesta como tal.

El "basismo" en sí no puede ser llamado una teoría. Lehmann, por consiguiente, describe algunas disposiciones implícitas en las actividades de una amplia variedad de organizaciones de base, como las siguientes: en primer lugar el basismo camina junto a otra clase de desarrollo o desarrollo alternativo, que prioriza las necesidades humanas, la autogestión, la sustentabilidad ecológica y el poder de la gente para efectuar transformaciones estructurales. En segundo lugar, la democracia y la participación son importantes en el planteamiento basista. Demuestra desconfianza hacia el aparato formal de estado moderno, dando énfasis a los derechos humanos de forma amplia como el derecho a la vida, a la libertad, a la tierra, a la educación y la salud. Una tercera disposición comprende los aspectos burocráticos del "basismo". Las organizaciones de base establecen instituciones que

duran corto tiempo (coyunturales), o de más largo tiempo (formalizados políticamente) que interactúan en la relación de tensión y complementariedad respecto a la movilización popular.

Muchas de las actividades que tienen lugar en las bases, son una reacción a las insuficientes políticas estatales y también a la exclusión de los mercados. El "basismo" es una crítica a las actividades de los políticos, los planificadores, etc., y las estructuras nacionales e internacionales. Al enfatizar la participación en el poder, las organizaciones de base critican implícitamente las estrategias predominantes por no ser participativas e inclusive por quitar poder a amplios sectores de la sociedad. La fuerza del "basismo", de acuerdo con Lehmann, está en su potencial para construir instituciones sostenibles en pequeña escala y para fortalecer las redes de sociedad civil. Este proceso podría ser también el fundamento de una estrategia de desarrollo económico más exitosa.

A la larga es necesario el reconocimiento mutuo y, hasta cierto punto, una dependencia entre dos grupos de agentes: las agencias del Estado y las organizaciones de base. Esto significa que las organizaciones de base deben profesionalizarse y ampliar hacia arriba sus actividades, lo cual implica que deben intentar vincular las acciones llevadas a cabo a nivel local con una estrategia nacional y global. Lehmann afirma que "escalar es una de las formas más impresionantes que tiene el proceso de modernización para ser transmitido desde abajo, lo cual puede contribuir al aislamiento de las esferas política y social"⁶.

⁶ Lehmann, 1990, p. 207

SEGUNDO CAPITULO CARACTERIZACION DEL ESTADO GUATEMALTECO

1. Desarrollo del Estado Guatemalteco

En Centro América no existió un desarrollo lineal, ya que los órganos estatales y los anteriores a éste vienen impuestos de afuera en forma violenta para mantener la situación colonial⁷. Es durante el período colonial donde se sientan las bases de todos aquellos aspectos centrales vinculados con la problemática del Estado; formas de propiedad, clases y grupos sociales, tipo de funcionamiento económico, el factor externo de la conformación de las estructuras económicas locales, el carácter de las distintas instituciones de poder e ideológicas y formas de comportamiento que vendrán posteriormente a conformar lo que hoy día son las clases dominantes nacionales. Antes de 1821 ya existían clases e instituciones de carácter superestructural, que posteriormente ocuparon un lugar central en el período histórico que se inicia con la proclamación de la independencia política de Guatemala (y Centro América).

Quisiera no detenerme en hacer una descripción histórica de todo el complejo proceso de desarrollo del Estado guatemalteco (y la región Centroamericana), por lo que de 1821, doy un salto hasta un poco antes de 1944, tiempo en el que se da un rompimiento en la estructura nacional. Quizá los principales acontecimientos de este lapso se dan en la configuración del Estado, a partir del régimen liberal (1871 – 1944), que aunque enfoca su desarrollo hacia un sistema capitalista, no logra del todo romper con las relaciones coloniales de producción, evidenciando dos etapas: la primera ubicada aproximadamente en el período entre 1871 – 1900, que planteó un proyecto global y nacional, bajo la dirección de la fracción cafetalera y, la segunda etapa, entre 1900 – 1944, que es donde se cristaliza el llamado neocolonizaje por parte de intereses germanos y estadounidenses⁸.

En esta segunda etapa el Estado entra en una severa crisis debido a la incapacidad del régimen oligárquico liberal que basa su poderío en el despotismo al usar la fuerza en contra de la población y ponerse al servicio de los intereses extranjeros, pactando con alemanes residentes en el país y empresarios norteamericanos el afianzamiento del capitalismo a través de la explotación bananera, introducción del ferrocarril, etc., lo cual provoca la inconformidad de sectores medios de la población que en ese tiempo emergían como "capas medias", debido al florecimiento de una incipiente industria por un lado y aparecimiento de sectores intelectuales universitarios, obreros, etc. Esta capa media jugó un importante papel en la caída del régimen oligárquico dictatorial encabezado en su última fase por el General Jorge Ubico quien fue depuesto por una revolución encabezada por las

⁷ Las instituciones estatales de control y represión no surgen como la culminación de un propio desarrollo interno sino que vienen impuestas de fuera en forma brutal y para asegurar el mantenimiento de los territorios conquistados (Edelberto Torres. 1983. 46p).

⁸ González Davison, Fernando 1990.

capas medias y apoyada por una parte importante de la población (intelectuales, movimiento obrero y pobladores), bajo las consignas de libertad, restablecimiento de garantías y libertad a los presos políticos. Finalmente se consolida una Junta Revolucionaria de Gobierno que posteriormente dio paso a un proceso democrático de elección popular, en el cual saliera electo como Presidente de la República Juan José Arévalo, que plantea un régimen reformista democrático y posteriormente, siendo sucedido en el poder por Jacobo Arbenz, quien constituyó un gobierno de carácter revolucionario. Este proceso rompe en definitiva con los resabios coloniales y consolida un estado capitalista, tendente a la modernización del mismo a través de cambios drásticos que provocan la inconformidad en los empresarios norteamericanos, que ven amenazados sus intereses económicos y políticos en la región.

Con la contrarrevolución de 1954, se rompe con el sistema democrático y se vuelve, en alguna medida, a instalar las antiguas estructuras oligárquicas con otros ingredientes que le dan un carácter de régimen totalitario, constituyendo un Estado oligárquico, basado en el empleo de métodos represivos para mantener el "orden". En este sentido, el Estado trata de ejercer control sobre la población en general, pasando de ser un Estado desarrollista a uno de carácter contrainsurgente, con el afán de detener la lucha revolucionaria (por la vía armada) que se desarrolló en Guatemala por más de treinta años, como una opción para tomar el poder estatal y conformar un régimen revolucionario inspirado en el socialismo.

El período vivido entre 1954 – 1985, se caracteriza por la permanencia de regímenes militares que bajo procesos electorales fraudulentos y falta de libertades mantuvieron el poder de forma total, con el apoyo de la burguesía nacional y el consentimiento del gobierno de Estados Unidos. En todo este tiempo se levantó la bandera del anticomunismo, considerando a este sistema de gobierno como una amenaza mundial, en especial para los Estados Unidos, a la cual había que combatir por todas las vías posibles. Esto dio como resultado la creación de un sistema antidemocrático que limitó la participación ciudadana en el ámbito nacional, la libertad y con ello cerró la posibilidad de un desarrollo social, en el marco de un Estado capitalista moderno como el iniciado en 1944.

Con la llegada en 1986 del Presidente Vinicio Cerezo al gobierno, se rompe en alguna medida con la tradición de gobiernos militares fraudulentos y golpistas, dando paso a una "elección popular limpia", a pesar de haber en la contienda, candidatos militares. Esto abre la expectativa de un Estado diferente, sin embargo éste no logra romper con las estructuras militares que subterráneamente ejercen el control de la población siempre en la dinámica de la lucha contrainsurgente, solo que en este caso bajo un régimen civil. Sin embargo, de alguna manera se empiezan a sentar las bases de lo que posteriormente se convertirá en un Estado en transición hacia un sistema democrático, vital para el desarrollo nacional.

Es importante centrar la atención en el proceso de transición a la democracia y el nuevo papel del Estado en un mundo definitivamente diferente a partir de la caída

del muro de Berlín, en donde las estructuras del Estado empiezan a ser cuestionadas por su papel en la administración del país y se comienza a hablar de un "nuevo Estado" (bajo la corriente de pensamiento neoliberal). En este sentido, el tiempo transcurrido entre la conformación de un estado democrático y de una sociedad civil es bastante corto, apenas hace una década todavía se vivía bajo la represión institucional de un Estado civil pero militarizado y ahora se plantea el paradigma de un Estado democrático, pequeño y sólido.

Con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en 1996, se inicia el proceso de transición hacia la consolidación del Estado democrático, tratando de salir de lo formal a lo real, por lo que se da marcha a la reorganización del mismo, a través de medidas tales como: el retorno de los militares a los cuarteles, fortalecimiento del poder civil, independencia de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), etc. Previo a la firma de la Paz ya se había iniciado en alguna medida este proceso con la realización de elecciones no fraudulentas y creación de instituciones como la Procuraduría de los Derechos Humanos. La importancia de la firma de los Acuerdos de Paz radica en que esto da un cambio a la visión y misión del Estado, aunque está determinado por incorporación de los mismos a la estructura de gobierno y su internalización por parte de la sociedad civil.

2. El Papel del Estado en la actualidad

Está claro que en la actualidad el Estado deja su papel policial (autoritario) para constituirse en un estado de garantía social (democrático), estrechamente vinculado a los problemas económicos y sociales de la población. Sin embargo la tarea del Estado debe ser compartida y compatible con la sociedad en su conjunto, lo que implica participación de la sociedad civil a través de mecanismos democráticos. Uno de los fines del Estado debe ser el desarrollo nacional a través de políticas claras y amplias, basadas en la participación ciudadana. Sin embargo, hoy día se habla de la redefinición del rol del Estado, haciendo énfasis en el fortalecimiento y la eficiencia del mismo. En este sentido, se plantea una reducción de las funciones del Estado mediante el proceso de privatización de servicios como la salud, seguridad social, telecomunicaciones, etc., lo cual es contradictorio con los propósitos de éste, ya que esta situación rompe el esquema de solidaridad basado en la distribución de los servicios a aquellos que no poseen recursos y afrontan problemas de pobreza en todos sus niveles.

La conversión del Estado del autoritarismo a un sistema democrático requiere, en un país como el nuestro, una serie de profundos cambios en la estructura política del mismo, lo cual indica la necesidad de fortalecer la sociedad civil y sus instituciones y mejorar el aspecto de participación de la misma, encaminada especialmente a los procesos de elección e intermediación entre la sociedad y el Estado. Por su lado, el gobierno de turno debe procurar la transformación del Estado en un sistema de legalidad, evitando la aplicación de métodos represivos y la

formación de órganos paramilitares, así como de definir las funciones del ejército y la policía, entre otros.

El largo período de enfrentamiento armado interno dejó el lamentable legado de un tejido social fragmentado, por consiguiente una sociedad civil débil y atomizada (condiciones étnicas que permiten una proclividad a la atomización), organizaciones y asociaciones gremiales debilitadas y, en algunos casos, jugando un rol diferente a su razón de ser. Es fundamental encaminar al Estado en un sentido diferente, aunque parezca sumamente difícil, es este proceso, el llamado transición a la democracia, lo que significa que los primeros gobiernos democráticos después de una transición tienen dos tareas principales: una es completar la transición superando los enclaves autoritarios, la otra, es iniciar el proceso de consolidación del nuevo régimen democrático. Para lograr esta segunda tarea es necesario evitar la regresión autoritaria, además de emprender procesos de democratización social e integración nacional. Estos últimos procesos han sido parte del ethos democrático y de la idea de democracia en América Latina⁹.

En Guatemala, el tema de la participación ciudadana es relativamente nuevo, lo que significa que en alguna medida se están iniciando las bases para superar la ruptura histórica que ha habido entre el estado y la sociedad, proceso que se desarrolla a la luz del proceso de Paz, que se refleja en cada uno de los acuerdos firmados, esto no significa que exista una inmediatez en cuanto al cumplimiento de los compromisos, sino que es importante la continua participación de la sociedad y sus organizaciones en la toma de decisiones a nivel nacional. Un punto básico en este asunto es la intermediación que los partidos políticos deben asumir entre el Estado y la sociedad civil, aunque se reconoce que estas instancias están en una situación crítica debido a la falta de credibilidad existente hacia las mismas, por lo que es importante crear esos mecanismos de intermediación.

Existen otros temas de importancia atinentes a cuestiones del papel del Estado como lo son las reformas constitucionales, la política tributaria, poder y participación local, cultura política, etc., pero que no entraremos a conocer para no desviarnos del tema central. Sin embargo es importante dejar claro el fundamental papel del Estado en cuanto al impulso de las políticas de desarrollo a nivel nacional, principalmente a las que se vinculan con el desarrollo sostenible como veremos más adelante.

3. Políticas económicas y sociales del Estado

El Estado como institución nacional encargada de desarrollar y conducir las políticas del gobierno en turno, juega un papel importante en cuanto a adquirir compromisos nacionales e internacionales (bilaterales y multilaterales) sobre diversos temas, uno de ellos la protección del medio ambiente con relación al desarrollo, por

⁹ Garretón, Manuel Antonio *"Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico"*.

lo que es necesario conocer los compromisos asumidos en cada uno de los períodos presidenciales con relación al tema en cuestión.

3.1 Período del Presidente Jorge Serrano Elías

El gobierno del Presidente Jorge Serrano Elías no completó su período en el poder al frente del Estado, debido a una serie de acontecimientos políticos que provocaron su destitución a mediados de su período. El plan de gobierno presentado por el equipo del presidente Serrano Elías fue titulado: "Política Económica y Social del Gobierno de Guatemala para el período 1991 - 1996".

Haciendo un análisis del plan, encontramos en su primera sección un diagnóstico somero de los principales problemas identificados (de carácter económico y social), indicando que esto es el resultado tanto de origen antiguo como reciente de problemas nacionales. Plantea como causas inmediatas de la crisis económica y social a) la prevalencia de una indisciplina fiscal y monetaria; b) la inestabilidad de las reglas de juego; c) la falta de coherencia y de coordinación de la política económica; y d) la ineficiencia de la administración pública. Además, suma a lo anterior los cambios acelerados ocurridos en el ámbito regional e internacional que interactúan con los procesos nacionales.

Una parte importante del plan es el reconocimiento explícito de problemas estructurales señalados como la falta de igualdad en las oportunidades de acceso a los factores de la producción; la disparidad en la distribución del ingreso y en el desarrollo social y regional; el déficit crónico en la infraestructura económica y en la infraestructura y prestación de servicios sociales, sobre todo en materia de educación y salud, entre otros. El mismo plan destaca la importancia de buscar una solución o bien un alivio en la posibilidad de restaurar un crecimiento económico sostenido en condiciones de estabilidad económica y equidad social. Además, hace referencia a la construcción de la paz y el respeto a los derechos humanos.

La estrategia económica consistirá en modernizar la economía, mediante su apertura externa e interna. Para lograrlo se aplicará una política económica neutral en relación con la sustitución de importaciones, con el fomento del mercado interno y con la promoción de las exportaciones, en el sentido de que el Estado no privilegiará ningún sector y, por consiguiente, no provocará distorsiones en el sistema de precios (tipos de cambio, tasas de interés, aranceles, tasas impositivas, etc.). Los elementos esenciales a la política económica serán el estímulo a la inversión y el aumento de la competitividad de los mercados¹⁰.

A fin de viabilizar el proyecto de sociedad, se plantearon los siguientes objetivos básicos:

¹⁰ Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala período 1991-1996. 8p.

- **“Estabilidad económica.** Uno de los objetivos primarios de la política económica será lograr y mantener la estabilidad interna y externa de la economía. Este objetivo es prioritario no sólo por los efectos sociales positivos que implica su realización, sino porque permitirá sentar las bases para la ejecución de las reformas estructurales e institucionales necesarias para la modernización de la economía.
- **Crecimiento económico.** La política del gobierno promoverá un crecimiento económico que sea, a la vez, duradero y compatible con los objetivos de estabilidad y de desarrollo social, así como con los objetivos de la conservación del medio ambiente.
- **Eficiencia productiva.** El crecimiento económico debe basarse en una mejor utilización de la capacidad instalada existente, en una mejor productividad de las inversiones, en una mejora en la asignación de los recursos y en un incremento de la eficiencia empresarial. El aumento de la eficiencia y de la productividad permitirá reducir los costos de producción y mejorar la calidad de los productos guatemaltecos; a su vez, aumentará la competitividad internacional de nuestra economía.
- **Equidad.** El gobierno fomentará la equidad del desarrollo económico para asegurar un crecimiento político y social sostenible, y para incorporar a la mayor parte de la población, con mayor productividad, en mercados dinámicos, donde el capital humano y la difusión amplia de las tecnologías jueguen un papel fundamental.
- **Empleo productivo.** El aumento de la inversión y el crecimiento económico dará lugar a una mayor generación de puestos de trabajo, mecanismo primordial para la solución de los problemas sociales del país. El empleo productivo permitirá a cada guatemalteco obtener sus propios ingresos para satisfacer, con su esfuerzo, las necesidades básicas, sin estar supeditado a la asistencia del Estado.”

Debe señalarse que este programa debe ser interpretado como un sistema de políticas y de medidas integradas y coherentes entre sí, que se complementan reciprocamente en forma adecuada para el logro de los objetivos anteriormente enunciados¹¹.

El plan además hace referencia a una serie de políticas de carácter económico, las que sólo enumeraré para ser conocidas: política fiscal, política monetaria y crediticia, política cambiaria, política comercial, política de precios y competencia, y finalmente política de cooperación internacional. Todas estas políticas económicas conforman el plan de gobierno de Serrano Elías.

¹¹ Ibidem. 11-12pp.

Otra parte importante del plan de trabajo lo constituye la estrategia social, que va en la línea de reducción de la pobreza y mejorar el bienestar social de toda la población. En este plan, a la política social le corresponde garantizar el mejoramiento y capacitación de la persona humana (educación, nutrición de madres embarazadas y niños, salud, agua potable y alcantarillado) que permitan el crecimiento de la población en un marco de equidad.

Los objetivos básicos de la política social de gobierno serán:

- Reducir la pobreza extrema, creando condiciones que permitan el acceso a una ingesta suficiente y adecuada, mediante un alza en el poder adquisitivo, un mejor abastecimiento y un aumento de la productividad agropecuaria de subsistencia.
- Desarrollar la capacidad productiva de los estratos de población en condiciones de pobreza extrema, mejorando su acceso a los factores productivos, a los servicios complementarios y a los servicios sociales básicos.
- Mejorar y capacitar los recursos humanos. Este es un elemento vital en la nueva estrategia, dado que la formación de recursos humanos representa una inversión con un alto rendimiento social y permite a la población satisfacer en mejor forma, y por su esfuerzo propio, las necesidades básicas.

En suma, la inversión en capital humano constituye un aporte al crecimiento y a la equidad, lo cual refuerza su carácter prioritario.

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud y seguridad social. El mejoramiento del acceso de los segmentos menos favorecidos a los sistemas de servicios sociales, constituyendo una de las acciones clave para elevar la calidad de vida de la mayoría de los guatemaltecos.
- Reasignar recursos en beneficio de los sectores sociales y asegurar su uso eficiente para potenciar el esfuerzo de todos los guatemaltecos por superar la pobreza y alcanzar una mejor calidad de vida. El insuficiente acceso de la mayor parte de la población guatemalteca a los servicios sociales, justifica un significativo aumento en las asignaciones presupuestarias para el área social en general y para la educación y la salud, en particular. Las carencias en materia de educación primaria y atención preventiva de la salud, justifican aumentar la participación de estas áreas dentro del presupuesto público.

La política social también requiere cambios institucionales de fondo para ampliar su cobertura, mejorar la calidad de las prestaciones y hacerlo con eficiencia y a costos razonables. Por su parte, la naturaleza intersectorial de la política social, combinada con la existencia de condiciones de extrema pobreza y con la necesidad de asegurar procedimientos ágiles de ejecución de proyectos, justifica la puesta en marcha de mecanismos especiales para atender esta área. Uno de ellos es el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), destinado a financiar programas y proyectos de

atención inmediata a la población desarraigada y a otros sectores afectados por la confrontación armada. Además, se impulsará la constitución de un fondo de inversión social, denominado Fondo de Emergencia de Solidaridad Social (FESS), que permitirá asegurar la realización de actividades que contribuyan al desarrollo social productivo de los sectores más pobres del país.

Por otra parte, para prestar de manera efectiva servicios de salud y educación a toda la población, dentro de una perspectiva de más largo plazo, se procederá a la descentralización y desconcentración de la oferta de esos servicios, así como a la introducción de nuevos métodos de administración y a la capacitación de recursos humanos para adecuarlos a las nuevas tareas. Estas medidas se combinarán con el fortalecimiento técnico de los consejos regionales y departamentales, así como de las municipalidades, a fin de mejorar su capacidad para programas y administrar proyectos de desarrollo. Se fomentará, asimismo, la actividad comunitaria como instancia de orientación y supervisión, y como fuente de aportes complementarios para el desarrollo social. En general, se propiciará la utilización de las vías más eficientes de acción, ya sean públicas o privadas¹².

Dentro de las estrategias económico-sectoriales que ocupan la tercera y última sección del plan de trabajo se abordan dos temas de interés para esta investigación, el primero se refiere a la ciencia y tecnología y el segundo al medio ambiente. En lo relacionado a la ciencia y tecnología, quizá lo más sobresaliente es el apoyo a las actividades del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT), sobre la base de establecer arreglos institucionales que fomenten, a nivel sectorial, las relaciones de intercambio de información y tecnología entre proveedores, usuarios, centros de control de calidad e instituciones de docencia, capacitación e investigación, para facilitar el desarrollo de la competitividad de las empresas del país. Otra de las actividades del CONCYT es la de organizar un seguimiento permanente del tema del desarrollo sustentable, con particular énfasis en la agricultura.

Con relación al medio ambiente, el plan de gobierno hace hincapié en la protección del patrimonio nacional y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Por esta razón, los programas sectoriales tratarán de hacer compatibles el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, a fin de promover la sustentabilidad y la calidad de vida de la población, indica el plan. Además, plantea la necesidad de compatibilizar las políticas de condiciones y tecnologías de producción, con las del sector ambiental, a fin de integrar las necesidades socioeconómicas con las de mejoramiento y protección ambiental, lo que supone un mejor manejo de los recursos naturales renovables, educación ambiental y un mejor manejo de los recursos en general. Se plantea además promover y fortalecer institucionalmente la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la Comisión Nacional de Areas Protegidas (CONAP).

¹² Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala período 1991-1996. 39-41 pp.

En cuanto a los compromisos suscritos por el gobierno del Presidente Serrano Elías en el ámbito regional, tenemos dos: el firmado en el marco de la XII Reunión de Presidentes de Centroamericanos en Managua, Nicaragua (5 junio de 1992). Este convenio es para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central. Su objetivo es la máxima conservación de la diversidad biológica, terrestre y costero-marina de la región para el beneficio de las presentes y futuras generaciones. En dicho convenio se responsabiliza a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), de tomar la iniciativa de actualizar y estimular la ejecución adecuada del plan de acción 1989-2000 para la creación y fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Areas Protegidas (SICAP), así como las acciones de conservación del Plan de Acción Forestal de los Trópicos para la Región Centroamericana.

El anterior convenio se desarrolla en el marco de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, donde se hace evidente la preocupación de las naciones por el acelerado deterioro del ambiente.

En el marco de la XIII Reunión de Presidentes de Centroamérica¹³ se suscribió el Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos. Dicho acuerdo se establece sobre las pautas y principios del manejo ambientalmente saludable de los desechos peligrosos, adoptados por el Consejo Directivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el Cairo, Egipto, de acuerdo a la resolución 14/30 (17 de junio 1987); la recomendación del Comité de Expertos de las Naciones Unidas, sobre el transporte de sustancias peligrosas (1957) y otros principios a favor de una vida humana saludable y digna.

En este tema los países pobres son más vulnerables a poder constituirse en una especie de basureros de sustancias altamente contaminantes, tóxicas y de largo proceso de degradación. Esto se ve favorecido por la corrupción administrativa que se traduce en compra de voluntades para permitir el ingreso de este tipo de sustancias como productos de utilidad industrial, mezclados en la mayoría de los casos con asfalto y otros materiales de construcción.

Colateralmente a la firma de estos acuerdos y convenios regionales, existen compromisos a nivel mundial y nacional en los que el Estado se compromete a impulsar esfuerzos en el sentido de un desarrollo equitativo y sostenible que no riña con la protección del ambiente. Sin embargo, el alcance de estas iniciativas durante el gobierno del Presidente Serrano Elías no constituyeron los puntales de un verdadero proyecto de desarrollo sostenible.

¹³ Celebrada en la Ciudad de Panamá el 11 de diciembre de 1992.

3.2 Período del Presidente Ramiro de León Carpio

El período presidencial de Ramiro de León Carpio viene a completar el anterior período, debido a la salida del poder del presidente Serrano Elías. Ramiro de León fue instalado en el poder por el Congreso de la República, asumiendo la presidencia por dos años, tiempo que fue muy reducido para impulsar un programa de trabajo tan ambicioso. Presentó un Plan de Gobierno con un anexo titulado "Plan de los 180 días", con el cual se pretendía buscar una solución más o menos inmediata a los problemas económicos y sociales mediante un proceso de priorización de los mismos.

El Plan de Gobierno para el período 1994 – 1995 se presentó en septiembre de 1993. Ramiro de León Carpio interpreta el proceso que lo llevó a la presidencia como una gesta cívica de consenso nacional, sin embargo este fue un proceso focalizado a nivel de la ciudad capital y coyuntural. En este ambiente se presenta el Plan de Gobierno basado en una serie de necesidades y prioridades a nivel nacional.

El Plan de Gobierno de este período se caracteriza por enmarcarse en la estrategia de combate a la pobreza, un reto verdaderamente difícil si tomamos en cuenta la incidencia de la pobreza en la sociedad guatemalteca que afecta a un alto porcentaje de la población tal como lo indica el mismo plan (hogares pobres en 1989: 75.5% y en extrema pobreza 54%). Por otro lado, se reconoce el carácter estructural de la pobreza y acusa factores como acceso limitado a los recursos y al empleo productivo, la alta disparidad de ingresos y productividad entre actividades urbanas y rurales debido a los problemas del sector agrícola, la escasa e ineficiente cobertura de los servicios básicos, el elevado crecimiento poblacional, el deterioro del medio ambiente que limita la capacidad de los estratos pobres para alcanzar su autosuficiencia que son los responsables principales de la deficiente satisfacción de las necesidades básicas. A estas causas principales, se sumaron los efectos de la confrontación armada interna y la falta de incorporación efectiva de las comunidades al proceso de democratización y a la toma de decisiones en todos los niveles políticos¹⁴.

Como podemos ver, se hacen los mismos señalamientos que en el pasado plan, como causales de la crisis. Otra iniciativa fue la creación del Plan de Desarrollo Social (PLADES), para enfrentar a la pobreza mediante una serie de programas integrados. La estrategia de combate a la pobreza en el Plan de Gobierno, se basa en los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad, auto ayuda y cercanía a las necesidades sentidas de la población. Plantea la necesidad de fortalecer la autodeterminación de las comunidades y promover la participación de las instituciones comunales, convirtiendo éstas como los entes participativos en la política de combate a la pobreza, sumado a las instituciones intermediarias (ONGs) y gobiernos locales.

¹⁴ Plan de Gobierno 1994 – 1995 8p.

Por otro lado, el Plan indica dos líneas principales de acción para el combate a la pobreza, un programa de emergencia, que no indica en términos operativos de forma clara las acciones, y un programa de reformas institucionales, con la intención de modernizar las estructuras políticas, sociales y económicas del país. Este último es propuesto como un elemento de cambio estructural, aunque es muy cuestionable.

Al igual que otros planes y programas se insiste en un buen manejo de la política económica y social, seguido por un reordenamiento de las políticas sectoriales e intrasectoriales (educación, salud, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, etc.), para las que plantea una serie de medidas tendentes a mejorar los servicios a la población.

En otra parte del Plan de Gobierno, plantea la conservación del medio ambiente¹⁵. Acertadamente ubica el deterioro del medio ambiente como producto de la pobreza generalizada, falta de ética ambiental y aplicación de modelos de desarrollo inadecuados al entorno humano y natural. Asimismo, el documento plantea: "Una estrategia de desarrollo sustentable ecológicamente debe basarse en la creación de una conciencia sobre la importancia crucial del manejo de los recursos del país. La gestión ambiental necesita fundamentarse en el respeto de los valores éticos de las relaciones hombre – sociedad – naturaleza, la generación de consensos sobre los objetivos y principios orientadores del estilo de desarrollo que se desea para el país; el fortalecimiento de la capacidad de planificar, diseñar y manejar el uso de los recursos naturales y la conservación del ambiente en todas las instancias y sectores; y la promoción de la participación social y la auto gestión en el proceso de desarrollo"¹⁶.

Es importante hacer notar la congruencia de cada uno de los elementos que conforman el proyecto de desarrollo sostenible, pero su operacionalización resulta deficiente al establecer el panorama general donde se da la política ambiental, como lo es la lucha contra la pobreza, fomento de la salubridad, racionalización en el uso de los recursos naturales, educación, etc.

El plan plantea la necesidad de crear instancias o bien utilizar la ya creadas con la finalidad de revisar y reforzar las funciones asignadas a CONAMA y CONAP, así como coordinar la política ambiental con políticas sectoriales y otra serie de medidas de mucha importancia para establecer un proceso de desarrollo sostenible en el país. Sin embargo este ambicioso plan resulta sumamente difícil de concretar a un corto plazo como lo plantea el mismo (dos años de gobierno). Es importante hacer notar que éste es sumamente coherente con el programa regional de desarrollo sostenible.

El Plan de los 180 días aborda otros elementos de importancia como la seguridad ciudadana, el proceso de paz, el respeto a los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, aspectos de mucha importancia en la esfera política y en el

¹⁵ Ibidem. 9 p.

¹⁶ Ibidem. 41p.

papel de la gobernabilidad como otro eje de desarrollo social. Estos elementos no fueron propuestos de manera prioritaria en el Plan de Gobierno, lo que motivó la necesidad de incorporarlo en el Plan de los 180 días.

Otra situación a la que se le da énfasis en el Plan de los 180 días, es la modernización institucional, apoyada por entidades internacionales, algunas de tipo financiero, que posteriormente se convertirán en un vasto proceso de privatización de instituciones estatales.

Aunque el Plan en términos generales se estructuró muy bien y se planteó claramente el impulso a una política de desarrollo sostenible, el corto tiempo impidió la concreción de varios proyectos en este sentido. Las condiciones adversas en cuanto a lo económico y social (violencia y pobreza) obstaculizaron en gran parte los planes; a esto se le suma el proceso electoral cercano debido a la transitoriedad del gobierno.

En el ámbito internacional, se continuó desarrollando una serie de importantes lineamientos a través de convenios a favor de políticas de desarrollo sostenible y medio ambiente. En la XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en nuestro país, se suscribió el protocolo al Tratado General de la Integración Económica Centroamericana, con la finalidad de consolidar y modernizar un esquema de desarrollo regional en el contexto de la globalización. Quizá uno de los compromisos más importantes, desde el punto de vista social, asumidos en esta cumbre, sea la creación de un fondo centroamericano de inversión social contra la pobreza con el BCIE y la ratificación del Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLCN) con miras a ingresar a éste.

Uno de los logros importantes en el período de Ramiro de León Carpio fue haber firmado una serie de compromisos regionales en el tema específico de desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente, como sucedió con la Declaración de Guácimo¹⁷. En esta declaración se presentan las bases de lo que más adelante vendría a definir el concepto de desarrollo sostenible para la región, y además, manifiesta interés por la cuestión ecológica y el desarrollo sostenible, aprobando una próxima reunión dedicada exclusivamente a este tema.

En la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible celebrada en la ciudad de Managua, Nicaragua (12 de octubre, 1994), los presidentes centroamericanos le dieron continuidad a la reunión anterior (Declaración de Guácimo), conformando la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Con la ALIDES, se pretende reiterar y ampliar los compromisos ya contraídos por los estados para el proceso de desarrollo sostenible del istmo.

Lo importante de la reunión (Cumbre Ecológica) fue entre otras cosas la de desarrollar el concepto de Desarrollo Sostenible a nivel de la región y establecer los principios de la ALIDES que serán la guía de las políticas, programas y actividades

¹⁷ XV Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Guácimo, Limón, Costa Rica. 20 de agosto, 1994.

promovidas por el Estado y la sociedad civil. La base de estos principios se resumen en:

- Respeto a la vida en todas sus manifestaciones.
- Mejoramiento de la calidad de vida humana.
- Respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible.
- Promoción de la paz y la democracia como formas de convivencia humana.
- Respeto a la pluralidad y diversidad étnica de la región.
- El logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstas con el resto del mundo.
- La responsabilidad inter-generacional con el desarrollo sostenible.

Las bases de la ALIDES se enmarcan en cuatro áreas principales, sin las cuales sería sumamente difícil tener éxito en el desarrollo de las políticas nacionales. Las cuatro áreas son: a) democracia, b) desarrollo sociocultural, c) desarrollo económico sostenible y d) mejora de la calidad ambiental.

En el documento suscrito por los gobiernos centroamericanos, a la ALIDES se le asignan los objetivos generales siguientes:

- Hacer del istmo una región de paz, democracia y desarrollo, a través de la promoción del cambio de actitudes personales y sociales, que aseguren la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, económico, social, cultural y ambiental en el marco de la Agenda 21¹⁸.
- El manejo integral sostenible de los territorios que garantizan la conservación de la biodiversidad de la región para nuestro beneficio y el de la humanidad.
- Transmitir a la comunidad internacional los alcances de la alianza así como la importancia de los beneficios comunes que se derivan del apoyo a este modelo centroamericano sostenible.
- Fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente la capacidad y participación de la sociedad para mejorar la calidad de vida presente y futura.

En tanto que los instrumentos para la alianza en términos de operativizar las acciones son: a) Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible; el cual debe ser creado en cada país de la región con la representación del sector público y la sociedad civil, b) Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible; integrado

¹⁸ La Agenda 21 constituye un manual de referencia para la determinación de políticas empresariales y gubernamentales, así como para la adopción de decisiones personales con las que nos adentraremos en el próximo siglo. Este documento fue suscrito en la Cumbre de la Tierra que se celebró en junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil. Asistieron a esta reunión, organizada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, los jefes o los más altos representantes de los gobiernos de 179 países (incluyendo a Guatemala), junto con cientos de funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas, representantes de gobiernos, municipales, círculos científicos y empresariales, así como de organizaciones no gubernamentales y otros grupos. "Cumbre de la Tierra. Programa para el Cambio, Agenda 21. 1993"

por los presidentes centroamericanos y el Primer Ministro de Belice, pudiendo ser delegada esta representación de alto nivel.

Como podemos notar, la creación de la ALIDES es de mucha trascendencia en cuanto viene a ser la instancia regional del impulso a las políticas nacionales con relación al tema del desarrollo sostenible, lo que permite de alguna manera regionalizar este proceso. Para acentuar la importancia de la ALIDES y crear un ambiente propicio en cuanto al aspecto social, se desarrolló la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica, celebrada en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras (25 de octubre, 1994), como parte del impulso al proceso de paz en Guatemala, único país en que prevalecía el conflicto armado interno, pero en proceso de solución a través del diálogo.

En la XVII Reunión de Presidentes de Centroamérica, se estableció el Plan Básico de Acción 1996, como segunda etapa de ALIDES, dentro del que se establecieron prioridades por área. En el Área Política: fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho, modernización del sector público, seguridad democrática, apoyo a los procesos de negociación y consolidación de la paz y el logro de consensos políticos internos. Área Social: inversión en la persona humana, con énfasis en la educación, salud y capacitación, integración social regional, reducción sistemática de la pobreza, especialmente en la generación de empleos productivos, fomento y rescate de los valores de la familia, propiciar la integración de la mujer al desarrollo sostenible, elevar el nivel y calidad de vida de los centroamericanos, rescate y preservación de los valores tradicionales. Y finalmente en el Área del Medio Ambiente: salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región y promover el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas, disminuir el ritmo de la deforestación, promover la reforestación y actividades forestales productivas, fomentar el turismo ecológico sostenible, propiciar un manejo adecuado de cuencas hidrográficas.

En términos generales, es importante señalar que el Plan de gobierno presentado por el Presidente Ramiro de León Carpio, se encuentra técnicamente bien realizado y muy coherente con un programa nacional y regional, sin embargo en la práctica del mismo se encuentran muchas deficiencias y obstáculos reales, la mayoría de tipo estructural.

Este período también se caracterizó por ser uno de los más propositivos en el tema del desarrollo sostenible, tanto en el ámbito regional como nacional, firmándose una serie de convenios de mucha importancia para el desarrollo sostenible y protección del medio ambiente. Se le dio un fuerte impulso a la ALIDES y a los entes nacionales vinculados al tema.

3.3 Período del Presidente Alvaro Arzú Irigoyen

El Presidente Alvaro Arzú electo para el período 1996 - 2000, llega al ejecutivo después de haber pasado el país por un proceso de transición política en

una situación en la cual el orden constitucional ha sido restituido plenamente. El llamado Programa de Gobierno presentado por el equipo del gobernante, al igual que los anteriores planes, proponen un modelo de desarrollo social, cuyo fin principal es el combate a la pobreza, para poder encausar al país hacia el desarrollo económico y social justo y equitativo.

El Programa de Gobierno establece lo que llama "la estrategia de desarrollo integral, sostenido y sustentable, basada en las potencialidades naturales del país, la consolidación de un Estado democrático y convivencia pacífica". Al igual que los otros planes, establece que la pobreza debe ser una de las situaciones a corregir, reduciendo su incidencia en la población, además de enfrentar los desafíos a través de aplicar políticas de corto y mediano plazo orientadas en: a) insertar al país activamente en la internacionalización cultural, política y económica; b) consolidar y perfeccionar la democracia, como única vía para garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, ampliar los espacios de participación en las tareas de desarrollo, promover la integración política de la sociedad, promover la igualdad de acceso a las oportunidades y la equidad social y garantizar el respeto a la pluriculturalidad étnica; c) profundizar la modernización económica, con la finalidad de construir una economía más eficiente y competitiva, con una alta dinámica de crecimiento, incremento de la productividad y generación de empleo; d) lograr mayores niveles de equidad social, enfocando las políticas públicas prioritariamente a erradicar el flagelo humano más humillante, la miseria y la pobreza y e) conservar el medio ambiente y hacer un uso racional sostenible de los recursos naturales, a fin de dar sustentabilidad y sostenibilidad al proceso de desarrollo a mediano y largo plazo¹⁹.

Por otro lado, este programa no solo habla del combate a la miseria, sino también plantea el combate a los privilegios y combate a la discriminación por medio de la justicia social. No especifica claramente los mecanismos de acción para el desarrollo de este programa. Además de los anteriores elementos, agrega la lucha contra la corrupción. Lograr un crecimiento económico con estabilidad, la conservación del medio ambiente y la equidad, constituyen los ejes centrales de la estrategia de desarrollo.

Es importante señalar que el Programa hace hincapié en la mejora de la gestión gubernamental, indicando que la misma debe responder a las prioridades de interés nacional, dentro de un sistema independiente, frente a los grupos de presión. Esto plantea dos situaciones, por un lado están los grupos dominantes vinculados a la burguesía, estrechamente relacionada con el poder nacional y por el otro, los sectores populares organizados en sindicatos, organizaciones comunales y campesinas, etc. Estos últimos alejados del poder gubernamental como clase subalterna, que lucha por mejorar sus condiciones de vida. Esto define la posición del gobierno respecto al grupo con quien va a manifestar un enfrentamiento real.

El Programa de Gobierno de la administración Arzú, le da mucha importancia a lo que él llama modernización del Estado a través de la reforma del mismo. A decir

¹⁹ Programa de Gobierno 1996 – 2000 15-16pp.

del programa, éste plantea un proceso de depuración, promoviendo la desconcentración, descentralización y simplificación administrativa, con la finalidad de fortalecer los poderes departamentales, locales y la autonomía municipal. Sin embargo esta propuesta en la practica se ha traducido en lo que es un basto programa de privatización de los servicios que el Estado prestaba a la población a través de empresas e instituciones (telefonía, energía eléctrica, transportes, etc.), en el contexto de políticas neoliberales dictadas por los entes financieros internacionales.

Cuando el programa de trabajo del Presidente Arzú plantea la erradicación de la pobreza a través del empleo de la productividad y la competitividad, no explica las bases de la productividad, sino que se limita a señalar factores que necesariamente tienen que prevalecer en este sentido como: la educación y la salud. Además se habla de una economía libre de mercado para evitar la distorsión por las practicas monopólicas y oligopólicas, lo cual realmente es un gran desafio en consideración a las relaciones capitalistas de producción prevalecientes en Guatemala.

El programa en sí, no plantea con claridad los mecanismos locales para actuar en contra de los principales problemas sociales y económicos que enfrenta la mayoría de la población. Lejos de esto incorpora un discurso mas apegado a las políticas neoliberales, muchas de los cuales son de tipo formal y legal, y otras tomadas a partir de los acuerdos de paz y la modernización del Estado.

Con relación al "Desarrollo Humano Integral", como lo presenta el programa, lo basa en la racionalidad de la economía, su solidez y la responsabilidad social. Elementos que tienen un alto grado de subjetividad si se plantean sin señalar que tipo de racionalidad, que sólida pueda estar la economía en un país como él nuestro y sobre quienes recae la responsabilidad de social; en aquellos que han tenido todos los recursos y beneficios del sistema estatal o bien aquellos que han sido marginados de la riqueza nacional. Por lo que el desarrollo humano se relega a la inversión social para implementación de infraestructura que beneficia relativamente a las clases sociales, es decir, en mayor grado a quienes poseen más recursos.

En el tema de la protección y mejora del medio ambiente, el Programa plantea la necesidad de detener la destrucción y depredación de los bosques, así como la conservación de la naturaleza, los ecosistemas, buscar el cambio de actitudes y patrones de consumo y producción, fomentar una ética de paz social y de vivir en armonía con la naturaleza. Mantener control estricto sobre las reservas ecológicas, biotopos y demás áreas protegidas. Este programa coincide con los anteriores en señalar a la pobreza como el principal obstáculo para el desarrollo, dejando entrever que esta falta de oportunidad para los sectores empobrecidos incide negativamente en el medio ambiente, dejando entrever que este sector de la población es el causante de la crisis ambiental debido a que para subsistir y satisfacer sus necesidades hace mal uso de los recursos naturales. En parte esto es uno de los elementos causales del deterioro ambiental, pero además existen otros factores que no se deben soslayar como la explotación de recursos por grandes empresas

nacionales y transnacionales, la voracidad de empresarios locales, la corrupción de funcionarios del Estado, etc.

En relación a las orientaciones generales de la Estrategia del Ambiente y Recursos Naturales, estas descansan en la convicción de que proteger y conservar la naturaleza no debe ser obstáculo al desarrollo integral del país. Plantea que el uso racional sostenible será la base del nuevo proceso de desarrollo en el país. Aquí llama la atención el hecho de hablar de un nuevo proceso de desarrollo, ya que como veremos más adelante, el proceso de reafirmar compromisos se mantuvo, aunque este gobierno le dio matices diferentes por incluir masivamente políticas de corte neoliberal.

Las políticas y lineamientos de acción que presenta el Programa de Gobierno del Presidente Arzú plantea:

- Reforzar los esfuerzos de investigación y extensión y promover la adopción de sistemas de producción sostenibles.
- Reestructurar las políticas de irrigación, incluyendo la transferencia de los distritos de irrigación a los campesinos. Continuar enfocando la microirrigación, pero asegurando que vaya acompañada por un paquete tecnológico apropiado.
- Revisar las políticas de fertilizantes y promover la competencia en ese sector.
- Implementar concesiones forestales, sostenibles a largo plazo, sobre la base de ofertas competitivas y un plan de manejo aprobado.
- Revisar los incentivos fiscales que se reconocen a las actitudes de reforestación, para asegurar que cumplan con el análisis social de costo-beneficio.
- Eliminar prácticas discrecionales en la evaluación de los EIAs y por CONAMA.
- Establecer EIAs realistas y un proceso de monitoreo, incluyendo estándares ambientales apropiados. Revisar los requisitos para la precalificación de los consultores autorizados para ejecutar los EIAs, a fin de introducir mayor competencia en el sector.
- Introducir incentivos de mercado y/o regulaciones a un sistema de cargos por unidad de contaminación que motive la adopción de tecnologías y procesos limpios y la eliminación adecuada de desechos, tomando en consideración la capacidad administrativa y regulatoria del país.
- Introducir un sistema industrial de auditoría ambiental.
- Introducir cambios legales al sistema actual por un sistema donde i) Las regulaciones, normas y estándares están claramente establecidos por sector; y ii) los EIAs son obligatorios, pero no sujetos a aprobación ex-ante; y iii) CONAMA tiene la capacidad técnica, legal y real de monitoreo y debe perseguir a aquellos que no cumplan con las regulaciones, normas y estándares.
- Educar en lo ambiental, con enfoque global, integral e interdisciplinario y con una estructura flexible participativa, por medio de la utilización de métodos innovadores, permanentes y continuos, que permita que las niñas, niños, jóvenes y adultos adquieran conocimientos para comprender la interrelación entre el ser humano y la naturaleza.

- Eliminar las políticas que provocan un elevado costo ambiental y que generan incentivos para la depredación de los recursos y la degradación ambiental y sustituirla por políticas participativas de impacto efectivo, tomando en consideración las particularidades locales y necesidades de las comunidades.
- Hacer respetar las leyes y normativas ambientales actuales, reformándolas y fortaleciéndolas donde corresponda, para la aplicación de las nuevas políticas; e introducir incentivos positivos, pero también sanciones eficaces.
- Introducir en la gestión ambiental incentivos económicos innovadores sobre la base de la eficiencia ambiental, la eficacia y la equidad en los costos y beneficios sociales y económicos. Tomar en cuenta la especial vocación forestal²⁰.

En cuanto a los compromisos asumidos en el período de la administración Arzú Irigoyen, a nivel de la región centroamericana hasta el año de 1997, se iniciaron con la XVIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, realizada en Montelimar, Nicaragua (9 de mayo, 1996). Se habló principalmente del Programa de Acción Regional para el Desarrollo del Turismo, enmarcado en la ALIDES. Un año después de este encuentro de mandatarios se llevó a cabo la Reunión Extraordinaria de Presidentes de Centroamérica y Estados Unidos de América en la Ciudad de San José, Costa Rica (8 de mayo, 1997), donde se abordó una interesante agenda que incluía entre los principales temas:

- Fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.
- Diálogo sobre migración y el tráfico ilícito de migrantes.
- Desarrollo continuado de sociedades justas, equitativas y generadoras de oportunidad para todos.
- Desarrollo de políticas ambientales responsables como elemento integral del desarrollo sostenible.

En referencia a este último punto tratado, los Estados Unidos asumen en compromiso a nivel regional de impulsar la promoción de inversiones en proyectos ambientalmente amigables tales como ecoturismo, el desarrollo energético con fuentes renovables, el reciclaje, la transferencia de tecnologías bajo términos mutuamente acordados por las partes y el comercio de productos orgánicos entre otros.

La resolución más importante en XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en la Ciudad de Panamá (12 de julio, 1997), fue la de crear un corredor biológico Mesoamericano a propuesta presentada por la CCAD y por el CCAP, la del Fondo Centroamericano del Medio Ambiente (FOCADES), con el apoyo de la CCAD y el Fondo Mundial para el Ambiente (GEP).

La última Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en 1997, fue la de República Dominicana (5 al 7 de noviembre), en donde lo más relevante para el tema del desarrollo sostenible fue la Declaración de la República Dominicana sobre la

²⁰ Ibidem. 86p.

ALIDES, en la que este país se vincula al proceso de desarrollo sostenible de la región, con lo que se fortalece en alguna medida la iniciativa tomada años atrás por los Presidentes Centroamericanos.

No cabe duda que en el período del Presidente Arzú, el desarrollo de políticas sociales tendentes a mejorar el nivel de vida de la población con respecto al desarrollo sostenible, se vieron ensombrecidas por la aplicación del modelo neoliberal y sus componentes, hacia donde se inclinó el Programa de Gobierno, dejando la parte de la sostenibilidad sobre la base de aspectos formales de carácter legal y tecnológico, olvidándose que solo sobre la base de un consenso social se puede plantear un esquema de desarrollo que resulte viable a largo plazo. Por otro lado, se manifiesta una carga fuerte de conservacionismo respecto a las políticas ambientalistas, lo cual viene a constituir tan solo uno de los componentes del medio ambiente.

TERCER CAPITULO CARACTERIZACION DE LA SOCIEDAD GUATEMALTECA

1. Estructura social

Es necesario en esta parte plantear dos aspectos, uno propiamente referido a la estratificación social de la sociedad guatemalteca y la otra a factores sociodemográficos de la misma, lo cual me permitirá presentar una panorámica clara de sociedad guatemalteca para determinar su potencialidad hacia el impulso de políticas tendentes al desarrollo sostenible.

Para hacer un análisis de la sociedad guatemalteca, es necesario comprender y estudiar las estructuras de clases así como la estratificación que se da al interior de la sociedad, es importante hacer notar que el instrumento metodológico de estudio a través de la estratificación social se empleó inicialmente en países occidentales, por lo que ha sido necesario hacer una adaptación a nuestra realidad (de país subdesarrollado). Quizá una de las principales diferencias radica en que las clases rurales en países como el nuestro son mucho más amplias y complejas que la de los países industrializados.

En cuanto a la estratificación social²¹, es necesario hacer algunas consideraciones ya que entre sus principales exponentes (Davis Kingsley, Wilbert Moore, Lloyd Warner, Alain Touraine, Talcott Parsons) ha habido grandes aportes y matizaciones al concepto, debido a que su contenido posee un carácter tanto objetivo como subjetivo, así como cuantitativo y cualitativo, que lo hace interesante. En tal sentido el criterio cuantitativo nos servirá como base para analizar la sociedad guatemalteca, estos parámetros e indicadores como los ingresos, educación, salud, etc., y cualitativos de tipo objetivo como la posesión de bienes, tipo de empleo, desempeño de funciones, etc., así como el criterio cualitativo de etnia, el cual es importante considerarlo en nuestro caso particular (por razones de multiétnicidad). La unidad de análisis se enmarca en el grupo social.

En el análisis de las clases sociales²² tomaremos como base el esquema usado en América Latina, que consiste en presentar la sociedad dividida en tres clases sociales: clase alta, clase baja y las clases o capas medias, entendiendo que éstas son dinámicas en cuanto a su movilidad social²³ y son producto de un proceso histórico determinado. Las clases tienen un contenido sociológico específico, las

²¹ Es el proceso mediante el cual los individuos, las familias o los grupos sociales son jerarquizados en una escala, unos en los escalones superiores y otros en los inferiores.

²² Las clases sociales son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse del trabajo del otro, por ocupar puestos diferentes en un régimen determinado de economía social. (V. I. Lenin 1948).

²³ La movilidad social es un hecho importante en todas las sociedades, sobre todo si se estudia en relación con las estructuras de poder y la conducta política, y con los cambios en las estructuras sociales. Pero no es un sustituto de los estudios de la estructura de clases, y no puede ser tomada, aisladamente, como un índice de determinadas modificaciones de las estructuras de clases, tal como lo pretenden ciertos autores. (Rodolfo Stavenhagen 1974. 28p.).

categorías sociales a que se refieren pueden ser descritas siempre con términos específicos. Así, Marx habla en sus análisis de "proletariado" de "pequeña burguesía", de "aristocracia financiera", y estos tienen en cada caso un contenido específico y concreto, de acuerdo con el momento histórico al que se refieren²⁴.

Como vimos anteriormente, el análisis de las estructuras de clases sociales y los estudios sobre la estratificación fueron desarrollados sobre todo en los países capitalistas industrializados, sin embargo es factible una equiparación. Por otro lado, debido a la coexistencia en los países subdesarrollados de estructuras económicas diversas y de etapas de evolución económico-social diferentes, las estratificaciones en estos países acusan aspectos múltiples que no suelen manifestarse en los países desarrollados, por lo tanto éstas constituyen algunas de las diferencias en la modalidad del análisis.

La colonización tuvo un fuerte impacto en las sociedades de aquel tiempo, ya que antes de este proceso solo se reconocen sociedades primitivas en las que la estratificación es independiente a la de una estructura de clases. El proceso histórico presenta estadios interesantes, tal es el caso del feudalismo que se da en mínima parte, quizá su mayor expresión está en el esclavismo. Posteriormente se dio paso a las relaciones de producción capitalistas. Lo que sucedió en este período son manifestaciones de oposición, conflictos y antagonismos basados en la explotación y la dominación económica y política en forma capitalista de una clase sobre otra. Otro factor importante es que ninguna de estas estructuras de clase ha podido resistir el impacto de la expansión europea sin sufrir modificaciones radicales. No cabe duda que la destrucción violenta por conquista militar de toda una cultura y estructura social autóctona, como sucedió con el pueblo maya, constituye un factor determinante en la sociedad guatemalteca contemporánea.

El establecimiento de un sistema colonial y la expansión del capitalismo en los países subdesarrollados pusieron en marcha ciertos procesos de cambio social que aceleraron la desintegración de las estructuras tradicionales y dieron nacimiento a nuevas categorías y clases sociales. Los procesos de cambio social y de aculturación en los países subdesarrollados son múltiples²⁵. Entre los principales factores que transformaron las estructuras de clases y las estratificaciones, entre otros, podemos mencionar algunos como: la monetización de la economía; lo cual a su vez hizo posible la creación de impuestos monetarios, desarrollo de intercambios comerciales de tipo monetario y el trabajo asalariado.

Otro aspecto importante fue la introducción de la propiedad privada de la tierra y del monocultivo comercial; los indígenas fueron despojados de sus tierras, concentrándose la propiedad de ésta en manos de una minoría, dando paso a nuevas categorías sociales como campesino propietario, el gran terrateniente y el campesino sin tierras. Además se estableció el monocultivo para la exportación a gran escala (cochinilla, añil, caña de azúcar, algodón, café, etc.) transformando el sistema de

²⁴ Rodolfo Stavenhagen. 1974. 31p.

²⁵ Ibidem. 64p.

agricultura de subsistencia, proceso que motivó profundos cambios en las estructuras sociales tradicionales.

Las migraciones de los trabajadores del campo a la ciudad constituyeron un factor preponderante para la formación de nuevas clases sociales, así como la creación de ciudades superpobladas (megápolis). Esto a su vez generó el proceso de urbanización, vista no solo como un proceso demográfico de crecimiento de las ciudades y de las migraciones del campo a la ciudad, sino se trata, sobre todo, de un proceso social y económico que afecta profundamente las estructuras socioeconómicas tradicionales, produciendo nuevas estructuras sociales.

La industrialización como producto de la urbanización. La industrialización contribuye más que cualquier otro proceso de cambio a la transformación de las estructuras tradicionales de clases, debido a que se encuentra en la base de la formación y del desarrollo del proletariado industrial. Es importante señalar que si bien la industrialización constituyó, en países europeos y en Estados Unidos, un proceso de crecimiento económico que a su vez puso en marcha otros procesos de cambio, en países subdesarrollados por el contrario, la industrialización es el resultado de la implantación del capitalismo del exterior.

Finalmente quiero referirme a otro aspecto de carácter político como lo es la integración nacional de los países subdesarrollados. Aquí vale recordar que en América Latina el proceso de formación de la nación tuvo su origen en la conquista española y continuó durante los tres siglos de vida colonial y de mestizaje progresivo de la población (este fenómeno no se dio igualmente en África en donde aún existen espacios político-administrativos tradicionales). El aspecto de integración nacional contribuyó en gran medida, en algunos casos, al reagrupamiento y en otros a la división, principalmente en los grupos étnicos, establecimiento de redes administrativas, fiscales, de comunicación etc. Aquí quiero hacer hincapié en sociedades como la nuestra, donde coexisten una serie de grupos étnicos que presentan variadas diferencias, en lenguaje, vestimenta y costumbres y a su vez manifiestan un asincronismo en su desarrollo. Factores que explican, en parte, los diversos nacionalismos que han surgido en América Latina.

Quiero ahora referirme a una de las principales características de las sociedades subdesarrolladas como la nuestra, y es la dualidad existente entre lo urbano y lo rural, constituyéndose la economía agrícola en la base de las transformaciones económicas, por lo que es determinante analizar las estructuras sociales agrarias y sus transformaciones, lo cual significa que el medio rural es el punto de partida en el estudio de las clases sociales y la estratificación. El impacto colonizador, como ya vimos, fue fundamentalmente rural, y no fue lo suficientemente poderoso para lograr una transformación total y menos homogénea de la sociedad rural, por lo que aún persisten ciertas estructuras tradicionales en forma de pequeñas comunidades que poco a poco seden ante los procesos económico-sociales contemporáneos (la globalización).

Sobre este tema hay diferentes puntos de vista, pero fundamentalmente nos vamos a referir a este grupo social como el campesinado, entendiendo que el "campesino" es considerado, por algunos especialistas en la temática, como el agricultor tradicional o arcaico, a diferencia del agricultor moderno (que utiliza la tecnología). Este campesinado sufre un proceso de proletarización al perder su tierra y pasar a ser un trabajador rural asalariado, pero en algunos casos puede seguir siendo dueño de manera individual o colectiva, surgiendo el termino minifundio. Mientras tanto, en esta coexistencia de estructuras se desarrollan también propietarios de grandes extensiones de tierra que conforman los latifundios.

En Guatemala, después de la conquista colonial, se desarrollan dos procesos, el primero se refiere a la expansión del mercantilismo y luego el de la agricultura capitalista de plantación, ambos procesos crearon en la sociedad una clara dicotomía que oponía a una aristocracia blanca de propietarios terratenientes a una masa de peones indígenas. Esto estableció una forma dominante de la producción agrícola basada en la economía de plantación y el régimen de latifundio, colateralmente a esta situación subsistían, y aún subsisten, grupos principalmente de indígenas marginales que se dedican a una agricultura de subsistencia, esto sucede más en el altiplano que en la bocacosta en donde la fertilidad de las tierras es mayor y el clima es tropical húmedo (cultivo de caña de azúcar, cacao, banano, etc.), lo que permite una mejor y mayor producción que permite la explotación extensiva e intensiva para la exportación.

En nuestro país el latifundio siempre ha sido la principal forma de explotación agrícola; la propiedad privada se encuentra altamente concentrada y además existen grandes extensiones de tierras nacionales no cultivadas o bien administradas cedidas a compañías extranjeras por concesiones, tal como sucedió con la United Fruit Company (UFCo), antes de 1944²⁶ y militares mas recientemente. Después de la Revolución de 1944, hubo intentos de realización de una reforma agraria pero esta nunca llevo a afectar a la base de la estructura del latifundio y finalmente fue destruida por la contrarrevolución de 1954.

Casi la mitad de la población rural está compuesta de campesinos minifundistas que poseen menos de siete hectáreas de tierra cada uno. Estos se caracterizan por tener una forma de vida miserable, basada en la agricultura de subsistencia y se encuentran normalmente habitando las regiones más atrasadas. Los Gobiernos sucedidos después de 1954, han desarrollado una política de repartimiento no sistemático de tierras propiedad del Estado, lo que hizo que el número de propietarios minifundistas aumentara, sin embargo, por la falta de apoyo y el crecimiento demográfico, han tenido que vender sus tierras a los grandes latifundistas, quedando éstas finalmente en manos de la propiedad privada burguesa.

²⁶ El cultivo del café se realizaba sobre todo en grandes fincas nacionales, pero la plantación de banano se encontraba principalmente en las inmensas plantaciones de la UFCo, que constituía un trust internacional de propiedad norteamericana. Las propiedades extranjeras comprendían el 25 por ciento de toda la superficie cultivada del país.

Por otro lado, todavía se observa formas de tenencia comunal²⁷ en aproximadamente un diez por ciento de la población rural, estos comuneros viven en condiciones de vida semejantes a las de los minifundistas.

Es necesario señalar que una parte importante de la población rural guatemalteca no posee tierras, una de sus categorías principales es la de mozos colonos, los trabajadores agrícolas de las fincas de café y banano. Se les encuentra en plantaciones, por lo general, de más de cien hectáreas cuyos propietarios son generalmente terratenientes latifundistas, constituyéndose en trabajadores asalariados y en algunos casos el pago es de forma mixta (salario y ración). Los salarios que devengan estos trabajadores de la tierra son muy bajos y por lo regular son objeto de explotación por lo que las posibilidades de su organización hicieron que se constituyeran en un elemento potencialmente revolucionario en los años 80s. Por otra parte, más de doscientos mil hombres, mujeres y niños constituyen los jornaleros agrícolas migratorios que hacen un circuito anual entre la plantación de café (pizca) y la caña de azúcar (zafra), incluso una parte de estos campesinos jornaleros pasan la frontera con destino a México, donde son contratados por salarios más bajos a los de los jornaleros locales, otros van aún más lejos (norte de México y Estados Unidos). Este grupo nómada constituye uno de los grupos más explotados y sufridos a nivel rural. Otro pequeño porcentaje de la población campesina lo constituyen los medieros, arrendatarios, capas de campesinos independientes etc.

Existe una capa de propietarios y de gerentes de plantaciones (sobre todo de café) que emplean de cinco a 25 trabajadores agrícolas de manera permanente, constituyéndose en la burguesía campesina. Esta capa dedicada a la agricultura y comercio, las actividades de financiamiento y usura, representan el otro polo del sector tradicional de la agricultura.

Finalmente, quiero referirme al estrato de los grandes propietarios terratenientes, que poseen la mayor parte de la tierra cultivable del país, generalmente explotada bajo la forma de plantaciones de cultivo dedicadas a la agroexportación, empleando un alto número de trabajadores agrícolas permanentes. No se trata aquí de empresas de tipo capitalistas progresistas, sino más bien de un sistema latifundista, cuyo objeto es la tierra y el consumo, pero no la reinversión. Su composición es de extranjeros y nacionales con vista de una producción para la exportación, la cual a su vez depende del curso de los mercados extranacionales (principalmente el de Estados Unidos).

Habiendo caracterizado las clases sociales en el medio rural, quiero ahora plantear lo que sucede con el sector urbano. La conformación de lo urbano parte, como vimos anteriormente, de la creación de centros de poder y comercio que se fueron haciendo cada vez más complejos a partir de los procesos migratorios del campo a la ciudad, esto provocó el crecimiento de la industria, en un principio artesanal y posteriormente mecanizada, que permitió la formación de capas medias dedicadas a actividades diversas, en un abanico de categorías sociales que van

²⁷ Este sistema de alguna forma constituye la base de un sistema regional semifeudal.

desde medias bajas hasta medias altas. Por otra parte, se asentó la oligarquía industrial, comercial y exportadora, que posteriormente se diversificaría en otras actividades (banqueros, financieras, de servicios, etc.). Esta clase oligárquica tiene sus raíces en el latifundio desde tiempos de la colonia, en un sector y en otro son parte de migrantes extranjeros que encontraron mano de fuerza de trabajo barata, así como ventajas para invertir lo que hizo atractivo su asentamiento en nuestro territorio.

En el otro extremo encontramos a los trabajadores de segunda y tercera categoría, dedicados a trabajos duros y difíciles (servidumbre), cuyas condiciones de vida son paupérrimas. Estas clases bajas fueron aumentando a medida que las migraciones del campo a la ciudad, en busca de oportunidades de trabajo y por otros factores como desastres naturales y el conflicto armado interno, crearon cinturones de pobreza y miseria conocidos hoy día como asentamientos humanos o barrios pobres. A medida que la oligarquía se fue haciendo más rica y poderosa, la clase baja fue aumentando diametralmente, ya que las clases medias fueron absorbidas por la pobreza como veremos más adelante.

Guatemala tiene una densidad demográfica alta, como resultado de una población relativamente numerosa, aproximadamente de 10.2 millones para 1996, con un área geográfica pequeña de 108.9 miles de kilómetros cuadrados. El empleo en la actualidad depende, en mayor grado, de actividades intensivas en el uso de mano de obra (agricultura, maquila y ciertos servicios) que del uso de recursos naturales como la explotación minera. Guatemala, en comparación con otros países de América Latina, se encuentra en una etapa de transición demográfica moderada; su natalidad es alta y su mortalidad algo menor, lo cual manifiesta un crecimiento natural elevado, de 2.6%.

El Censo de Población de 1994 confirma la naturaleza eminentemente rural de la sociedad guatemalteca: en 1994 el 65% de la población residía en el área rural, con sólo dos departamentos, Guatemala y Sacatepéquez, con un grado de urbanización superior al 70%, en contraste con siete departamentos con proporciones de población urbana inferiores al 20%. Además, el departamento de Guatemala concentra más del 40% de la población urbana y junto con los departamentos de Quetzaltenango, Escuintla, Sacatepéquez y Chimaltenango cubrían el 65% de la población urbana, poniendo de manifiesto, aún con mayor claridad, el carácter dominante de lo rural en la mayor parte del país, ver el cuadro 1.

La proporción de mujeres en la población total guatemalteca es levemente mayor (50.8%) a la proporción correspondiente a los hombres (49.2%), y el porcentaje de mujeres que habitan en el área urbana (36%) también es superior al de los hombres (33.9%). Este fenómeno se da debido a que la agricultura ocupa una gran cantidad de hombres y mujeres.

El departamento de Guatemala concentra a 2.3 millones de habitantes, mientras el resto de la población se encuentra ampliamente distribuido en el resto de departamentos, esto es producto de la constante migración del campo a la ciudad en

busca de trabajo o bien alejándose de las zonas de conflicto, como sucedió en las décadas de los años 70s y 80s.

Cuadro 1

**Características de Población
Año 1994**

DEPARTAMENTO	CENSO 1994	%
Población Total	8,331,874	100.0
Guatemala	1,813,825	21.8
El Progreso	108,400	1.3
Sacatepéquez	180,647	2.1
Chimaltenango	314,813	3.7
Escuintla	386,340	4.6
Santa Rosa	246,698	3.0
Sololá	222,094	2.7
Totonicapán	272,094	3.3
Quetzaltenango	503,857	6.0
Suchitepéquez	307,187	3.7
Retahuleu	188,764	2.3
San Marcos	645,418	7.7
Huehuetenango	634,374	7.6
Quiché	437,669	5.3
Baja Verapaz	155,480	1.9
Alta Verapaz	543,777	6.5
Petén	224,884	2.7
Izabal	253,153	3.0
Zacapa	157,008	1.9
Chiquimula	230,767	2.8
Jalapa	196,940	2.4
Jutiapa	307,491	3.7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo 1994

Otro factor importante lo constituye la población indígena que se encuentra desigualmente distribuida en el país, concentrándose la mayor parte de indígenas, en orden de importancia, en los departamentos de Alta Verapaz, seguido de Huehuetenango, el Quiché, Quetzaltenango, Totonicapán, Chimaltenango, Sololá y el propio departamento de Guatemala. El Censo de Población realizado en 1994, dio como resultado que la población indígena se encontraba en un 41.7%²⁸.

²⁸ Este dato se obtuvo de una pregunta hecha en la encuesta del último censo de población, en la que la persona se considerara a sí misma, correspondiendo a ser indígena o no serlo.

La alta fecundidad, combinada con el descenso de la mortalidad que ocurre sobre todo en edades tempranas, se ha traducido en una estructura etaria en que predominan los jóvenes; de acuerdo con el Censo 1994, el 44.2% de la población era menor de 15 años, lo que manifiesta una pirámide poblacional de base ancha.

2. Pobreza y marginación

Antes de entrar a abordar el tema de la pobreza y marginación es importante hacer algunas consideraciones con respecto a estos conceptos, tan fáciles de percibir pero tan difíciles de definir con alguna precisión y más aún de medir. La pobreza y su gran aliada, la marginación social, tienen una importante connotación en la realidad guatemalteca y para el enfoque, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, sigue siendo un verdadero valladar su contenido, puesto que establece un círculo vicioso difícil de romper.

El concepto de pobreza para su definición como tal, no escapa a las imprecisiones debido a su carácter normativo, fruto de su ambigüedad teórica y sus dimensiones absolutas y relativas que obligan a aproximaciones de tipo descriptivo, no libres de arbitrariedades tentativas. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la singularización de la misma en el "pobre"; no es lo mismo ser pobre en un país desarrollado que en uno subdesarrollado. En el primer caso la pobreza tiene un significado menos trágico que en el otro, en el cual la pobreza tiene otras expresiones como lo es la pobreza extrema. Lo anterior es el reflejo además de procesos históricos determinados que sitúan a los países en diferentes planos que nos recuerdan la división internacional del trabajo que dejan a países en la periferia y otros al centro como pivotes de desarrollo.

Podríamos hacer un inventario de diversas definiciones de la pobreza, sin embargo tomaremos algunos elementos de aquellas que más se acerquen a nuestra realidad y que, en alguna medida, sea compatible con una definición casi universalizada; me refiero a aquellos términos contenidos en documentos elaborados por entidades en las que se ha discutido este fenómeno para llegar a concluir en algo. Una definición amplia y vaga de la pobreza sería aquella que califica la presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables. Esta inaceptabilidad puede aludir a una dimensión absoluta del fenómeno en lo cual está en riesgo la propia existencia del individuo, o puede tener un carácter más relativo, esto es, referirse a condiciones de marginación con relación a los niveles medios de la vida que ostenta la sociedad específica en un momento dado.

Desde que se inició en 1990 el "Informe sobre Desarrollo Humano", ha definido el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones de la gente. Las más fundamentales consisten en vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida. Entre otras opciones adicionales

se incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y diversos factores vinculados a este último (Respeto a la diversidad étnica, ideología, género, etc.). Ello significa que en esta concepción de la pobreza se están excluyendo a aquellos que sufren situaciones coyunturales de privación, por ejemplo las pérdidas temporales de empleo o de negocios en periodos recesivos o como producto de desastres naturales, principalmente en el sector agrícola, pero que en alguna medida son capaces de recuperarse. Por otro lado nos encontramos con aquellos que se denominan como "frecuentemente pobres", esto es grupo de poblaciones que oscilan por debajo y por encima de los umbrales de la pobreza dependiendo de las condiciones económicas y que muestran, por ende, una vulnerabilidad ante situaciones de crisis, vulnerabilidad que refleja otra de las dimensiones de la pobreza.

Veamos ahora el por qué de la marginación. Este término está estrechamente vinculado a la pobreza, ya que quien está inmerso en esta situación se encuentra sujeto a una marginación constante, la cual se refleja en el acceso a una serie de posibilidades de desarrollo como la educación, recreación, servicios de salud y protección social, participación política, entre otros.

Desde el momento en que se habla de países centrales y periféricos ya se está haciendo una clara diferenciación a nivel macro de sociedades, lo cual a su vez implica una división internacional del trabajo, en la que países como el nuestro se dedican a producir materia prima semi elaborada (de origen agrícola) y fuerza de trabajo barata (manufactura de textiles). Bajo esta configuración social, los marginados del llamado tercer mundo son aquellos que, aparte de ser pobres, tienen un bajo perfil de participación en la distribución de la riqueza nacional.

Teniendo claro la afinidad de ambos conceptos, veamos ahora la dimensión del problema con respecto al desarrollo sostenible. Los esfuerzos por aliviar la pobreza aún se quedan cortos con la gravedad del problema, que lo convierte en una especie de bomba de tiempo, dado a que cada día se suma más población pasando la línea imaginaria de la pobreza y quienes ya son parte de ésta, se suman a la pobreza extrema, tal como lo demuestran las estadísticas y estimaciones realizadas en los últimos años. Es importante señalar que la pobreza tiene sus variantes en la relación campo - ciudad (geográfica) y hombre - mujer (género).

La complejidad del fenómeno de la pobreza demuestra que el pobre de los años noventa se siente necesariamente un rezagado; es decir alguien que quedó atrás cuando una parte de la población, en alguna medida, disfruta de los beneficios del progreso y el consumo moderno. Lo demuestran los medios de comunicación masivos, que en gran medida ocultan el fenómeno de la pobreza, ahora bien, a nuestras sociedades empobrecidas no les queda otra opción más que la de lograr sobrepasar la línea de la pobreza extrema a una situación de pobreza en la cual el riesgo a la muerte disminuya, en tal sentido para el desarrollo sostenible el tema de la pobreza es un verdadero problema, debido a que nuestra sociedad se encuentra internamente muy maltrecha después de pasar por situaciones de guerra interna, gobiernos militares y corrupción en las esferas de poder institucional. Para ubicar un

programa de desarrollo es importante darse a la tarea de bajar los niveles de analfabetismo, tema que veremos con mayor amplitud mas adelante, así como mejorar el nivel de participación ciudadana. Lo que significaría generar una cultura cívica y crear una conciencia de consumo racional. Es importante señalar que la responsabilidad de un proyecto de desarrollo no recae únicamente sobre una parte de la población sino que la responsabilidad es compartida y global, al decir global pongo como ejemplo lo absurdo de los sistemas de producción y consumo. En este sentido, el grueso de la contaminación deriva del gasto de energéticos; y la mayor parte de este último se origina en el transporte, en parte innecesario tal como sucede con los productos de consumo que viajan grandes distancias pudiendo ser encontrados en una región determinada. Esto es posible por el precio absurdamente bajo de los energéticos, situación que hipoteca el futuro para mantener el consumo derrochador del presente, disfrutado por unos pocos.

Cada día hay más pobres que ya no son los mismos de décadas pasadas en la que el pobre era aquel ciudadano rural que dedicaba su trabajo a la tierra en una situación de autosuficiencia limitada. Las cosas hoy día son más complejas, los procesos migratorios hacia la ciudad han creado mega-metrópolis en la que se crean grandes áreas periféricas de pobreza en la que queda al descubierto la destrucción de la dignidad y aceptabilidad de la pobreza, al romper las distancias entre pobreza como forma modesta de vivir y la franca miseria, lo que queda como único camino a seguir es el modelo de consumo de las clases medias de los países industrializados: Esto en alguna medida es el mensaje de fondo de los programas de "combate a la pobreza". Seguir este patrón de consumo sin equilibrar el consumo de las clases poderosas sería condenar a la humanidad a un agotamiento acelerado de recursos, tan solo intentarlo con un 20% de la población amenaza agotar los recursos naturales, destruir la capa de ozono y agotar los hidrocarburos.

Si al hablar de desarrollo sostenible y autosustentable no se asume un compromiso serio, el planeta esta condenado a aumentar sus niveles de pobreza y hacer aun más amplia la brecha con la exacerbada riqueza que ostentan unos cuantos. Para empezar es necesario la definición de un nivel de consumo verdaderamente generalizable que no destruya el planeta, la reactivación de las capacidades y recursos subutilizados por el mercado global y en manos de la mayoría de la población mundial y el uso racional de los recursos no renovables.

Las políticas de los gobiernos de la región para mejorar las condiciones de vida deben ser concebidas con una profunda inclinación social y lo suficientemente solidarias para hacer que quienes consumen más y poseen la mayor parte de la riqueza Nacional cumplan con el régimen tributario establecido, y que dichos recursos sean administrados en función social bajo estrictas medidas de control para evitar su fuga al exterior a causa de la corrupción aun existente en el Gobierno, instituciones del Estado e instituciones no gubernamentales, principalmente ONGs que desvían los recursos dirigidos a combatir la pobreza a proyectos particulares, creando una nueva elite en el país.

La pobreza tiene otra serie de connotaciones que van más allá como lo es la participación política, la cual dicho sea de paso es deficiente en nuestro país. Claro esta que el pobre no tiene acceso a la educación, salud, vivienda, etc., lo cual lo hace un sector altamente manipulable en procesos políticos de toma de decisiones (elecciones y consultas populares). La preocupación principal de un pobre es la sobrevivencia ante un mundo hostil de marginación, esto suma otro ingrediente más como lo es la violencia en todas sus formas, aquí quiero hacer hincapié en la marcada lucha de clases que planteo por más de tres décadas una revolución armada, que tubo su sustento en los pobres del país. Visto desde la perspectiva de los intereses de clase si bien es cierto que la inclinación de campesinos y obreros a la lucha armada se inspiraba o justificaba en la toma del poder para crear un sistema de gobierno justo, quizá un Estado socialista, de igual manera grandes contingentes de la población fueron obligados a engrosar las filas militares, generando un conflicto de pobres contra pobres, que al final del conflicto armado continuaron siendo pobres y tal vez más pobres que antes. Veamos pues como la pobreza hace vulnerables a los hombres dejándolos en el limbo de la desgracia ya que los fenómenos naturales también recaen sobre estos habitantes del planeta.

Es necesario hacer énfasis en la estrecha relación existente entre violencia y pobreza, y es que cuando se habla de pobreza se están planteando necesidades insatisfechas, hace algunos años matizadas por la lucha ideológica hoy día envueltas en el campo del liberalismo que proclama la derrota de estas ideologías socializantes o cumunitaristas. Pareciera ser que este discurso triunfalista más que preocuparse por la suerte de millones de personas en el mundo, se inclina por globalizar la pobreza a tal grado que estos sectores acepten la voluntad de los poderosos sin mayor respuesta. Para encubrir este propósito se habla de un capitalismo con rostro humano, la gran pregunta es; podrá un sistema capitalista tener un contenido social en la practica, al parecer las instituciones internacionales de financiamiento están entendiendo el mensaje de la pobreza, en tal sentido "la violencia es también todo aquello que impide que la gente satisfaga sus necesidades fundamentales: alimentación, vivienda, sí, pero también dignidad"²⁹.

Su relación con la violencia es en muchos casos, explícita sobre todo, sobre todo si se analiza desde la otra cara es decir, desde las posibles políticas de lucha contra ella: el que estas políticas no se aplique también es violencia. En el contexto de América Latina, por ejemplo, "cálculos del BM señalan que para que todos los hogares de la región obtuvieran ingresos superiores a la línea de la pobreza, se requerirían recursos equivalentes al 0,7% del producto, lo cual sería equivalente a un impuesto del 2% sobre los ingresos del 20% más rico de la población", esfuerzo que sería marginal pero que si no se pone en práctica no es por cuestiones "naturales o técnicas"³⁰.

²⁹ Susan George, "Preface" a Jamil Saimi. Violence and democratic...

³⁰ Oswaldo Sunkel, "El desarrollo en los tiempos del cólera", Boletín Socioeconómico, CIOSE, No. 24-25, 1992. 20p.

De acuerdo a José María Tortosa³¹, quien presenta algunos aspectos a tener en cuenta a la hora de examinar la relación de la pobreza con tres tipos fundamentales de violencia: directa, estructural y cultural.

La pobreza y violencia directa se da cuando se considera al pobre un enemigo, pongamos como ejemplo las migraciones campo ciudad o las internacionales, las que se dan por la falsa expectativa que generan las ciudades en cuanto a la búsqueda de empleo. Es sabido que este trabajo, si existe, va a ser en aquellos puestos en los cuales la clase media evita asumir, sea por su dureza física o por su dureza social (precariedad, tiempo parcial o prestigio). Otra situación que se plantea es que dicha migración en casos como el de Guatemala, plantea la llegada de contingentes de indígenas que además de ser discriminados por su situación económica lo son por su origen étnico, lo que genera una actitud racista y agresiva en contra de dicha población. Esta agresión de que son objeto estos pobladores goza del respaldo de la fuerza policial dado a la estigmatización que se ha hecho del indígena. La percepción que el ciudadano medio tiene de ella es relativamente sencilla: los pobres constituyen una amenaza, considerando que la pobreza y criminalidad están estrechamente vinculadas, por lo que la respuesta inmediata es la autodefensa. Se exige más policía, drásticidad en la aplicación de la Ley contra la criminalidad, se contratan servicios de seguridad privada. La operación de servicios privados de vigilancia y seguridad se ha incrementado en los últimos años en Guatemala.

La pobreza y violencia estructural esta normalmente ligada a la lucha de clases, en la que se busca una salida por la vía armada, debido a los niveles de explotación y marginación a las que es sometida la población por gobiernos burgueses autoritarios, que basan su dominio en la fortaleza militar. En Guatemala la violencia estructural se caracterizó por el uso de aparatos represivos del Estado con la finalidad de frenar la lucha revolucionaria que se agudizó a finales de la década de los años 70. El empleo de la violencia como una forma de cambiar el status quo tuvo aliados a nivel mundial, ya que la misma se desarrollo en medio del llamado conflicto este-oeste que polarizó al mundo en corrientes ideológicas (capitalismo y socialismo-comunismo). La violencia empleada en Guatemala dejo como cauda miles de muertos y desaparecidos, que impacto fuertemente sobre el tejido social y cuya incidencia aún se siente en la sociedad. La participación del Estado en la violencia estructural es con la finalidad de mantener el status quo de la burguesía, siendo el origen de esta violencia la pobreza como generadora de la conciencia de clase, esta conciencia de clase generalmente es motivada por sectores pertenecientes a las capas medias a través de procesos de concientización e ideologización dirigidos a la población empobrecida.

La pobreza y violencia cultural. Llegados aquí cabe preguntarse que es lo que hace que la pobreza se mantenga e incluso se acepte. Hay funciones de funcionalidad —sirve para mantener los sistemas sociales en que se da— y estructurales —forma parte de la estructura de poder que se autorreproduce— pero

³¹ "En papeles", No. 50, 1994, 31-38pp.

también ideológicas o culturales. De hecho, todas las sociedades producen explicaciones de la existencia de la pobreza que guardan relación directa con (o incluso forman parte de) las formas que adopta la violencia³². En el caso de Guatemala se habla de la violencia cultural como un proceso histórico que data desde la colonización hasta la actualidad, en la cual el común denominador a sido el despojo y la explotación a la que se a sometido a la población, lo cual ha dado como resultado una especie de cultura de la desesperanza en la que es común recurrir a la violencia para solucionar problemas de todo tipo.

Por otro lado algunas religiones "como el opio de los pueblos", plantean una situación de sumisión ante la pobreza como algo que así debe de ser "por que ya esta escrito en la Biblia", este fenómeno es típico del área rural guatemalteca, en la que se implemento un sistema contrainsurgente de rechazo a la teología de la liberación y la actividad de catequistas que promovían el cambio de sistema político-social del país. Por su lado las corrientes ideológicas hicieron su parte, el neoliberalismo culpa a los pobres de serlo, mientras que el marxismo se ha limitado a plantear la explotación del hombre por el hombre. Todo esto paso a formar parte de nuestro patrimonio cultural de violencia. En general la relación de la pobreza con la violencia cultural se produce cuando se obliga a las personas a que no vean el problema o a que dispongan de explicaciones para el mismo pero manteniendo la situación. Aquí los medios de comunicación tiene un papel importante generando un conformismo pleno sobre la situación.

Quiero hacer una última acepción de la pobreza y es con respecto a la paz. En Guatemala para nadie es un secreto que el principal factor de la guerra interna lo constituyó la pobreza, como dice una consigna popular —"un pueblo con hambre, es un pueblo sin paz"—. En diciembre de 1997 se firma el compromiso de paz firme y duradera, entre el gobierno y guerrilla, que pone fin a más de treinta años de conflicto armado interno, sin embargo la que es la principal fuente de inconformidad social sigue latente y los esfuerzos por reducirla son insuficientes. La transitividad del autoritarismo a la democracia es un proceso por consolidar, aún las instituciones democráticas estatales manifiestan un perfil bajo o en algunas áreas son insuficientes, lo cual genera propensión a la agresión bélica, esto se demuestra fácilmente al darle una hojeada a los diarios que circulan en el país, cuando vemos como pobladores tratan de tomar la justicia por cuenta propia linchando a supuestos delinquentes.

Los procesos de polarización social que acompañan al naufragio del desarrollo en países como el nuestro tienen salidas bien conocidas con relación a la pobreza, una de ellas es negarla, haciendo creer a la gente a través de la violencia cultural, que todos formamos un sólo grupo sin distinciones. Esto es lo que en otras palabras se llama nacionalismo y su difusión tiene que ver, entre otros factores, con la extensión de la pobreza: el nacionalismo que se proclama pretende negar que haya ganadores y perdedores en el sistema social ya que "todos" conformamos una Nación. Sin embargo la pobreza en si, sigue siendo una amenaza para la paz por

³² Johan Gitung "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*. Vol. 27, 1990, 291-315pp.

consiguiendo, consolidar la paz significa investigar las raíces de la violencia y la pobreza es una de ellas. Construir la paz es también reducir la pobreza y para ello debemos recurrir a un sistema de desarrollo viable que ponga en el centro al ser humano.

La medición de la pobreza. En las últimas décadas, se han desarrollado una serie de metodologías encaminadas a medir la pobreza, progreso social, calidad de vida, marginalidad, insatisfacción de necesidades esenciales, desarrollo humano, entre otras, siempre dirigido a evaluar cierta situación de deterioro de los individuos, las familias y las comunidades. Estas metodologías han sido diseñadas con distinto grado de complejidad, pero siempre se ha tratado de medir el nivel de desarrollo humano que la sociedad a logrado proporcionar a sus habitantes. En Guatemala se han empleado frecuentemente dos métodos de medición que de buena manera se complementa, como lo son: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS). Recientemente se ha creado el Índice de Desarrollo de la Mujer³³ (IDM).

El IDH combina tres componentes: la esperanza de vida (indicador de longevidad), la tasa de analfabetismo en adultos y la de matriculación en establecimientos de enseñanza (indicadores de nivel educativo) y el ingreso por persona -PIB per-cápita- (indicador de nivel de vida). El IEDS, que mide el grado en que se limitan las oportunidades de vivir una vida digna. Este índice se centra en tres conjuntos de variables: el porcentaje de gente que se estima morirá antes de alcanzar los cuarenta años de edad, lo cual indica la vulnerabilidad ante una relativamente temprana muerte; el porcentaje de adultos analfabetos, como expresión del grado de exclusión del mundo de la lectura y los medios de comunicación escrita; y el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años, así como la proporción de personas sin acceso a ciertos servicios de salud y al agua potable, como indicadores de necesidades no satisfechas.

El IDH es una medida de comparación a nivel mundial, y en este sentido en el período analizado coloca a Guatemala dentro de la categoría de países con nivel de desarrollo humano medio (entre 0.500 y 0.799). A nivel nacional, el departamento de Guatemala se encuentra por encima de los demás, mientras que 17 departamentos se encuentran en la categoría de países de desarrollo bajo (menor de 0.500). Situación similar sucede con el IEDS en donde una décima parte de la población de la ciudad capital se halla excluida del desarrollo social, mientras que en los departamentos la relación es de un tercio. En ambos casos, los departamentos que tienen los índices más bajos son los de la región del altiplano, ver cuadro 2. La razón por la que el departamento de Guatemala se encuentra en una mejor situación, es por que la misma concentra el mayor PIB dado a que centraliza en gran medida las actividades industriales y servicios a la población, cuadro 3.

³³ El IDM, se compone de los mismos tres indicadores utilizados para calcular el IDH, más el efecto del grado de disparidad de las mujeres y los hombre. "Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano" 1998. 18p.

3. Educación

Otro de los factores importantes para el desarrollo lo constituye la educación, la cual manifiesta un perfil bajo en términos de desarrollo social como veremos más adelante. Si la educación es un elemento reproductor del sistema en todas sus dimensiones es necesario hacer reformas urgentes en la misma, así como extender su cobertura a nivel nacional empleando una metodología adecuada que tome en cuenta las peculiaridades del país como lo es su carácter multilingüe. Son muchas las cosas que tienen una estrecha relación con el tema de la educación, entre ellas destacan: la pobreza, salud, alimentación explotación, violencia, incorporación laboral temprana, corrupción, bajos presupuestos etc. Estos factores afectan negativamente el desarrollo del sistema educativo nacional, por lo que si no se resuelve este problema es difícil hacer que un programa de desarrollo avance.

Es importante hacer énfasis en que la oportunidad de acceso y permanencia en el sistema educativo no se halla al alcance de la mayoría de la población por sus condiciones socioeconómicas, las disparidades regionales y otros factores políticos, lingüísticos y geográficos. Esta deficiencia es sumamente importante si se considera que la educación además de ser un factor de crecimiento económico constituye también un ingrediente fundamental para el desarrollo social en todas sus expresiones.

El nivel de escolaridad en Guatemala es sumamente bajo como lo demuestra una estimación del Instituto Nacional de Estadística (INE), en la que el promedio es de tan solo 2.3 años y en los departamentos con mayor población indígena la situación es aún más crítica ya que el promedio es de 1.3³⁴. Además el sistema educativo es predominantemente urbano y monolingüe, y presenta una serie de deficiencias en todos sus niveles: preprimaria, primaria, medio y superior como veremos más adelante.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística, 1990.

Cuadro 2

Posiciones de los departamentos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la Exclusión del Desarrollo Social (IEDS), 1995-1996

	IDH		IEDS
El más alto			
	Guatemala	0.829	Guatemala 12.66
	Zacapa	0.538	Sacatepéquez 18.58
	Sacatepéquez	0.534	Escuintla 23.84
	El Progreso	0.526	El Progreso 23.87
Siete más altos			
	Retalhuleu	0.524	Quetzaltenango 24.61
	Izabal	0.499	Zacapa 25.16
	Santa Rosa	0.481	Santa Rosa 25.63
	Quetzaltenango	0.464	Retalhuleu 26.84
	Petén	0.461	Jutiapa 28.09
	Escuintla	0.456	Izabal 28.43
	Jutiapa	0.451	Suchitepéquez 29.63
Siete intermedios			
	Baja Verapaz	0.447	Chimaltenango 30.11
	Chiquimula	0.446	Jalapa 32.21
	Jalapa	0.441	San Marcos 32.21
	Suchitepéquez	0.441	Petén 33.51
	Chimaltenango	0.438	Chiquimula 34.17
	San Marcos	0.410	Baja Verapaz 36.17
	Huehuetenango	0.395	Totonicapán 37.84
Siete más bajos			
	Sololá	0.391	Huehuetenango 39.47
	Totonicapán	0.374	Sololá 40.41
	Quiché	0.366	Quiché 45.59

Fuente: Informe "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano 1998"

Cuadro 3

Producto Interno Bruto clasificado según departamento

1992 - 1996

Miles de quetzales de cada año

Departamento	1990	1991	1992
Total	34,316,931.80	47,302,324.90	53,985,418.50
Guatemala	20,571,859.70	28,677,711.70	32,289,516.20
El progreso	201,932.70	148,815.50	249,922.00
Zacatepéquez	436,511.10	745,665.90	974,471.40
Chimaltenango	330,156.10	591,783.60	689,259.10
Escuintla	4,191,785.00	5,116,405.40	5,327,345.80
Santa Rosa	811,058.90	1,007,939.70	1,461,370.00
Sololá	101,503.30	183,356.80	201,687.80
Totonicapán	46,030.00	53,570.10	62,222.10
Quetzaltenango	1,393,236.60	1,689,739.10	1,857,048.90
Suchitepéquez	931,461.30	1,675,831.10	1,953,439.80
Retalhuleu	668,766.80	1,062,695.70	1,009,822.10
San Marcos	883,230.20	1,068,722.80	1,183,612.00
Huehuetenango	248,873.60	335,481.90	318,806.60
Quiché	102,404.40	163,490.00	230,257.30
Baja verapaz	107,051.70	175,983.10	205,558.00
Alta Verapaz	847,976.60	1,160,582.30	1,631,195.10
Petén	154,624.30	297,754.70	256,405.70
Izabal	1,372,189.60	1,636,729.10	2,595,125.60
Zacapa	248,806.40	481,548.20	335,223.50
Chiquimula	453,582.10	780,966.30	747,184.70
Jalapa	71,381.30	77,414.30	101,688.70
Jutiapa	142,510.20	170,146.80	304,256.20

Fuente: SEGEPLAN (196b)

La escasez de recursos y los problemas administrativos hacen que Guatemala sea uno de los países latinoamericanos que menor porcentaje de presupuesto gubernamental asignan a la educación. Esto dificulta la solución del problema educativo, si además se toma en cuenta las barreras económicas, lingüísticas, sociales y geográficas existentes en el país, dado a que el esfuerzo debe ser mayor por la heterogeneidad cultural. El gasto público en el renglón educación se ha mantenido en el periodo analizado por debajo del 2% del PIB, como puede observarse en el cuadro 4.

Cuadro 4

**Gasto del Gobierno Central ejecutado en Educación
(millones de quetzales, 1995 - 1997)**

	1995	1996	1997
Gasto en educación, ciencia y cultura	1,411.9	1,504.6	1,900.0
Educación	1,304.2	1,405.1	1,718.6
Cultura	103.3	93.3	112.4
Ciencia	404.0	5.6	6.0
Gasto en educación, ciencia y cultura como proporción del PIB	1.7	1.6	1.8

Fuente: Ministerio de Finanzas

La mayor parte del presupuesto se ha dirigido al nivel primario, descuidando la educación preprimaria la cual a su vez se concentra en las principales ciudades, el ciclo diversificado no ha recibido la atención debida siendo importante en la formación técnica que el país requiere. Esto demuestra la falta de planificación y priorización de necesidades en el ramo educativo. La deserción y no promoción de alumnos al año superior a nivel primaria produce pérdida de recursos, tan solo en 1995 la cantidad de alumnos no promovidos fue de 264,887 a un costo por alumno de Q517.00, lo que significo una millonaria pérdida de Q136.954,526.00³⁵.

Otro de los problemas lo constituye la estructura administrativas y la gestión del Ministerio de Educación (MINEDUC), con una gran burocracia administrativa que para 1996 constituía el 45% de los empleados. La excesiva centralización de la administración en la ciudad capital y en términos generales la planificación, gestión y toma de decisiones han sido inadecuadas.

Centrando nuestra atención en la cobertura educativa en el nivel primario, es importante señalar que aunque la misma se establece constitucionalmente como obligatoria, no se cumple con este mandato, siendo una de las causas la concentración de este servicio en áreas urbanas. En general el déficit de incorporación al nivel primario es significativo que no vario en el periodo analizado.

El programa de educación primaria bilingüe (k'iche', Kaqchikel, mam y q'eqchi) presenta serias deficiencias, ya que la atención del mismo esta a cargo de 5,625 docentes del sector público y privado atendiendo a un número promedio de 55 alumnos por docente, lo que dificulta el aprendizaje³⁶.

Aunque se han hecho esfuerzos por mejorar la situación educativa del país, todavía falta mucho por hacer. El "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria" resultado del proceso de Paz, plantea que el gobierno deberá

³⁵ Fuente: Ibarra de Cáliz (1996).

³⁶ "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano" 1998. 30p.

facilitar por lo menos tres años de escolaridad a la población infantil, mientras el plan de desarrollo del Estado pretende que para el año 2010 la cobertura educativa alcance al 100% en el nivel primario.

Uno de los principales enemigos del desarrollo sostenible lo constituye el analfabetismo, en el cual nuestro país ocupa el segundo lugar en América Latina después de Haití, en porcentaje de población analfabeta (más del 50%). Desde 1991, el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) ha logrado desarrollar un programa mucho mejor en comparación con la década pasada, incrementando la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de alfabetización. En la actualidad CONALFA cubre 22 departamentos a nivel Nacional, su objetivo es lograr bajar el porcentaje de analfabetismo a un 30% para el año 2000, e incorporar el 100% de los alfabetizados en programas postalfabetización, ya sea por medio de educación formal o no³⁷.

En cuanto a la educación a nivel medio y superior, aunque la Constitución de la República también fija la obligatoriedad en el ciclo básico, esta no representa una prioridad en las políticas vigentes. Su presupuesto es reducido, lo mismo sucede con el ciclo diversificado y la educación superior, ambas no obligatorias, siendo atendidas en un alto porcentaje por el sector privado. Para 1995 la educación superior era atendida en un 28.76% por universidades privadas, mientras que a nivel diversificado aproximadamente un 90% era atendida por el sector privado.

En cuanto a los lineamientos de acción educativa es importante señalar que tanto en el marco de los acuerdos de paz como en el programa de gobierno 1996 – 2000, se planteó la reforma educativa, tan necesaria para mejorar sustancialmente el sistema educativo nacional cuyas metas son: alcanzar la cobertura en el nivel primario, erradicar el analfabetismo, con énfasis en el área rural, y destacan el enfoque intercultural como mecanismo para mejorar la calidad, modernizar y descentralizar el MINEDUC.

En 1992, se estableció el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), con el propósito de impulsar el funcionamiento de escuelas en comunidades que han carecido de cobertura para sus niños en edad escolar, busca cumplir la meta de universalizar para el año 2000, tres grados de escolaridad como mínimo para los 250,000 niños y niñas que habitan en el área rural. Hasta fines de 1997, PRONADE había logrado cubrir alrededor de 103,000 alumnos en 15 departamentos con una estrategia de descentralización que delega en Comités Educativos Locales (COEDUCAS), la administración de los servicios escolares, después de haber tenido solo un departamento y 3,000 niños atendidos en 1995. En 1997 se había llegado a convenios con 892 COEDUCAS, con base en acuerdos con 15 instituciones de servicio educativo.

Las instituciones de servicio educativo tienen como responsabilidad legalizar los COEDUCAS, supervisar el uso de los recursos por parte de los COEDUCAS,

³⁷ CONALFA. 1997.

recopilar información de las comunidades y de capacitar y orientar a los padres de familia, así como a los maestros y maestras.

Es necesario que la educación en Guatemala sea la portadora hacia la sociedad, de un proceso de cambio en cuanto a asumir el modelo de desarrollo sostenible como vía para impulsar un sistema social no excluyente socialmente y el uso racional de los recursos naturales, principalmente con aquellos no renovables. Solo a través de un proceso educativo es factible reproducir un sistema socialmente compatible con el desarrollo sostenible, mediante la modificación de actitudes y una cultura de sustentabilidad.

4. Salud

Otro de los pilares del desarrollo recae en la salud de la población, por lo tanto garantizar el acceso a todos los servicios de salud es un derecho universalmente reconocido. La promoción de la salud así como la prevención y control de enfermedades contribuyen a mejorar el bienestar y fomentar la cohesión social³⁸. La importancia de la salud radica en que constituye un factor que permite el desarrollo de las funciones humanas para ejecutar sus actividades físicas y mentales que conllevan a mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

Los indicadores de salud en Guatemala, se comparan desfavorablemente con otros países de la región centroamericana, como lo demuestra el cuadro 5. Si bien es cierto que los indicadores han mejorado, esto ha sido de una manera muy lenta y no refleja las desigualdades reales como la que se da en los servicios hospitalarios de primera clase, que son utilizados por un mínimo de la población y por el otro lado un amplio porcentaje de la población se encuentra en situación aun más precaria que las que muestran las cifras promedio a nivel Nacional.

Cuadro 5

Indicadores de Salud en Centro América

Pais	Tasa de mortalidad en la niñez* (por 1000 nacidos vivos) 1996	Esperanza de vida al nacer 1996
Guatemala	67	67**
El Salvador	64	68
Honduras	50	69
Nicaragua	66	68
Costa Rica	14	77
Panamá	28	74

* Mortalidad en niñez se refiere a niños de menos de 5 años

** MSPAS/OPS

Fuente: Informe "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano 1998"

³⁸ "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano". 1998. 45p.

Una mala salud, tiene incidencia directa sobre las actividades humanas lo que conlleva a repercusiones negativas en la calidad de vida y la productividad laboral, lo que genera un círculo vicioso del que hablamos en el tema de la pobreza y marginación. Por otro lado tenemos la deficiencia de servicios, tal como el agua potable, drenajes, energía eléctrica, etc., que representa un riesgo para la salud de la población, por lo que paradójicamente se invierten más recursos en salud curativa que en mejorar los servicios básicos a la población. A lo anterior se agrega el crecimiento gradual de las personas de la tercera edad y aceleración del deterioro ambiental.

La esperanza de vida al nacer en Guatemala en el año 1997 era de 67.2 años, cifra que al disgregarla por género aumenta sensiblemente en las mujeres a 68.8 años contra 64.7 en los hombres. Si se hace un análisis a nivel departamental vemos que Totonicapán, Sololá y Jalapa presentan los índices más bajos.

La salud materno infantil, es otro de los aspectos importantes a considerar ya que datos al respecto indican que una de las causas de mortalidad infantil se encuentran ligadas a la deficiente atención prenatal y del parto, situación que se agudiza más a nivel rural, afectando principalmente a la población indígena (normalmente se recurre a comadronas o parteras). Por otro lado la tasa de mortalidad infantil se sitúa en 51 muertes por cada mil niños nacidos vivos, estos datos corresponden al período 1990-1995. Mientras que la mortalidad materna en el mismo período presentaba 190 muertes por cada 100 mil partos. En general, la mortalidad es superior entre los indígenas³⁹ del área rural y menor entre quienes habitan zonas urbanas. Por otra parte la cobertura de vacunas para los niños y mujeres embarazadas es bastante deficiente (en 1995 la cobertura completa de vacunas para los niños menores de un año no alcanzaba a un 42.6% del total).

Las causas de la morbilidad no han cambiado y estas provienen de: parasitismo intestinal (mayoritariamente), infecciones respiratorias, diarreas y bronconeumonía; luego en orden descendente se encuentran: la amebiasis, la anemia, la amigdalitis, entre otras. La mortalidad de la niñez es un indicador crucial para identificar las condiciones de vida de una población, máxime porque refleja la capacidad de respuesta de los servicios de salud para atender a uno de los grupos más vulnerables: los menores de cinco años⁴⁰. En la década de los 90 comparativamente a la anterior, se nota una disminución en la tasa de mortalidad infantil, pero aún siguen siendo altas de acuerdo a parámetros internacionales, al igual que otros indicadores esta tasa aumenta en el área rural, que superan a las urbes de las ciudades.

Otros aspectos importantes lo constituyen las condiciones sanitarias (disponibilidad de agua potable, contaminación de alimentos, falta de alcantarillado,

³⁹ Se estima que seis de cada diez mujeres lactantes sufren algún cuadro de anemia nutricional. Asimismo, la mortalidad materna se debe en gran medida a hemorragias e infecciones posparto (Finkelman et al, 1996).

⁴⁰ "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano". 1998. 49p.

entre otros), falta de infraestructura de salud (hospitales, dispensarios, clínicas familiares, etc.), mayor cobertura de la seguridad social.

El Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), es un esquema planteado con la finalidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de vida, este fue concebido como un instrumento de apoyo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, ya que la misma trata de incorporar a grupos prestadores de servicios, estimular la participación de la comunidad, mejorar las relaciones efectividad-costos de las acciones de salud e implementar un sistema de información que facilite la toma de decisiones y la prestación de los servicios.

Algo importante del SIAS, es que constituye una armonización desconcentrada y con participación activa de las jefaturas de área, lo cual constituye un avance importante hacia la descentralización. El primer nivel de salud deberá prestar los servicios básicos: control prenatal, la atención al parto y al puerperio, la atención interconcepcional, la vacunación de los niños, el control de la diarrea y el cólera y las enfermedades respiratorias agudas, la atención de morbilidad general, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y las referencias requeridas hacia los subsiguientes niveles de atención. También incluye aspectos del medio ambiente, y el control de vectores, educación y apoyo en la introducción del agua potable, eliminación de excretas, basuras y mejoras de la vivienda.

La salud es un componente indispensable para cualquier política de desarrollo, la ausencia de la misma diezma la capacidad productora de la población lo que representa un freno para el desarrollo social y económico del país.

5. Principales indicadores macroeconómicos

Al hacer un análisis de la economía a través de las principales variables económicas, se debe tomar en cuenta la situación económica, política y social del país, dado, a que estos indicadores no reflejan necesariamente la situación real de las condiciones de vida de la sociedad y otros fenómenos atinentes a la misma como el descontento social, incremento de la pobreza, violencia, etc. Subrayo la importancia de verificar los hechos sociales cualitativamente con relación a lo cuantitativo, producto de índices económicos.

Aunque existen algunas limitaciones prácticas en cuanto a la interpretación de indicadores, quisiera mencionar algunas, la primera se refiere al hecho de que no se puede descubrir la concentración del ingreso generado, sino únicamente se establece que se incrementó o disminuyó algún indicador, de ahí que no se pueda determinar cuanto del aumento o disminución le correspondió a cada clase social. En segundo lugar, si se quiere conocer el comportamiento del consumo, las cifras no indican el carácter clasista de esta, y mucho menos que tipo de consumo se da para cada una de las clases y capas sociales. Y finalmente, la balanza comercial, la inversión y el gasto gubernamental no indican que sectores fueron favorecidos con

este tipo de gastos. Sin embargo estos índices nos dan una panorámica general que interpretada con elementos sociológicos nos son sumamente útiles en la investigación social.

Antes de profundizar en el estudio de los principales indicadores macroeconómicos, es importante mencionar que todos ellos se presentan a precios constantes, es decir deflactados a precios de 1958, esto es conveniente para conocer cual ha sido su desarrollo real durante el período estudiado.

5.1 Producto interno bruto

Si partimos de la definición más sencilla de lo que es el producto interno bruto (PIB), se comprenderá de una mejor forma la importancia de este agregado, "valor monetario de todos los bienes y servicios, sin duplicaciones, que produce un país en un año dado"⁴¹.

Como puede observarse este indicador engloba el comportamiento de la economía en su conjunto, ya que se construye tomando en consideración todas las actividades económicas del país; considerando lo anteriormente planteado, en el cuadro 6. Se puede observar el comportamiento del PIB durante el período 1992-97, el cual paso de Q3,683.6 para el primero de los años a Q4,488.4 para el último. Ambas cantidades están expresadas en millones, lo cual presenta un crecimiento del 21%, que indica un crecimiento promedio de aproximadamente 3.5%, que si es comparado con el crecimiento demográfico de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE) es del 2.9%, con lo que mantiene un crecimiento real, en la producción del país, del 0.60%. Este índice mantenido indica que el crecimiento real de la economía es sumamente exiguo, por lo que con casi el mismo nivel de producción promedio inter-anual subsistió una población mayor, de aquí que las condiciones de vida para el común de los guatemaltecos empeoraran, si ha esta situación se agrega la concentración del ingreso así como la imposición de los postulados de la doctrina neoliberal en el diseño de la política económica y social, no es de sorprenderse que un número cada vez más grande de guatemaltecos, estén siendo absorbidos por la extrema pobreza.

Si analizamos el comportamiento del PIB para algunos años del período bajo estudio, se tiene que para 1992-93, el producto tuvo un crecimiento de 3.92%, porcentaje que fue considerado como satisfactorio por parte de las autoridades del gobierno, sin embargo este crecimiento debe ser comparado con el crecimiento poblacional, lo cual presenta un incremento real del 1.02%. El porcentaje obtenido permite deducir que el comportamiento de la producción guatemalteca es insuficiente para satisfacer sus demandas sociales, en tal sentido perduran un gran número de necesidades insatisfechas, lo cual da paso a que constantemente surjan focos de pobreza por todo el país.

⁴¹ Samuelson, Paul y Nordhaus, William. 1996. 412p.

Cuadro 6

**Producto Interno Bruto
Periodo 1992 - 1997**

Año	Total PIB	Tasa de crecimiento
1992	3,683.6	
1993	3,828.3	3.93
1994	3,982.7	4.03
1995	4,179.8	4.95
1996	4,303.4	2.95
1997	448.4	4.30

Fuente: Banco de Guatemala

Con el objeto de demostrar que lo descrito con anterioridad constituye un cuadro casi invariable en el país, por lo que es conveniente observar el comportamiento del PIB para los años 1995-97, período en el cual se experimento un crecimiento del 7.38%, lo cual nos arroja un crecimiento real negativo 1.32 puntos porcentuales (lo anterior se estableció considerando un crecimiento poblacional del 8.70% durante el mismo período), que resulta insuficiente para lograr por lo menos satisfacer las necesidades básicas de la población.

Como corolario de lo anotado con anterioridad, es conveniente resaltar que el comportamiento de la economía para los años 1992-97, demuestra que el nivel de vida del pueblo guatemalteco que tiene ingresos fijos, empeoró. En tal sentido se agudizan los problemas sociales incrementándose la delincuencia a niveles críticos, el desempleo, etc. Esta situación viene a agravarse si se considera que el país esta comenzando a sentir los efectos de la globalización neoliberal y su política de totalización del mercado, con lo cual, lo único importante lo constituye la demanda efectiva, no la potencial, es por ello que cada vez surge una población sobrante que el sistema argumenta no necesitar.

5.2 Exportaciones e importaciones

Estos dos rubros constituyen la balanza comercial, la cual expresa la diferencia entre las compras y ventas totales que un país realiza con el resto del mundo. Estas dos magnitudes son de especial importancia dentro del análisis de la economía de un país, pues si el resultado entre ambas es positivo significa que hubo ingreso de moneda extranjera lo que alimenta las reservas monetarias internacionales y contribuye con la estabilidad de la moneda. En el otro caso, indican una balanza comercial negativa donde pasa todo lo contrario, y como a nivel internacional no puede debérsele a ningún proveedor el país indicado debe recurrir al endeudamiento externo para balancear este desequilibrio tal como se comprueba en diferente

documentos, donde el déficit comercial es uno de los causales principales de la deuda externa en el tercer mundo.

Dentro del período que abarca este trabajo de investigación (1992-97), las cifras observadas de estas magnitudes no dejan lugar a dudas, durante este lapso se observó un crónico déficit en la balanza comercial. Incluso registrándose durante 1997 el mayor déficit comercial experimentado por Guatemala (ver cuadro 7) que fue de US\$ 1,464.8 millones. No obstante el déficit registrado, las reservas monetarias internacionales se encuentran a un nivel también histórico. De acuerdo a cifras proporcionadas por el Banco de Guatemala las Reservas Monetarias Internacionales (RMI) ascienden a US\$ 1,368.4 esta situación puede explicarse por el nivel de inversión extranjera de corto plazo que existe en el país, principalmente en el área financiera que ha ofrecido tasas de interés mensualmente altas.

En otro orden, si se acumulara el déficit comercial durante 1992-97, US\$ 7,571.6 millones, se comprenderá el alto grado de dependencia del exterior, no solo para la adquisición de bienes y servicios para consumo, sino, lo más preocupante, la necesidad del aparato productivo nacional, principalmente el sector industrial, de la importación de materias primas extranjeras para realizar el proceso de producción.

Asimismo el déficit descrito anteriormente evidencia la incapacidad del aparato productivo nacional de satisfacer la demanda interna, lo cual contrasta con el ánimo en que se esta tratando la globalización neoliberal, la que bajo las actuales condiciones será un huracán mucho mas dañino que el Micht, que arrasará la economía guatemalteca desde sus mismas bases.

Cuadro 7

Saldo de la Balanza Comercial de Guatemala Período 1992 - 1997 (Cifras absolutas en millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1992	1283.3	2531.5	1247.9
1993	1363.2	2599.3	1236.1
1994	1550.2	2781.4	1231.2
1995	1990.8	3292.5	1301.7
1996	2056.3	3146.2	1089.9
1997	2387.1	3851.9	1464.8

Fuente: Elaborado en base a cifras del Banco de Guatemala

5.3 Consumo

La variable consumo presenta las mismas características de los indicadores analizados con anterioridad, ya que el incrementos en el producto consumido no

presenta índices satisfactorios. Así para el período 1992-93 el consumo creció en 4.65%, en tanto que para el período siguiente 1993-94 solo llegó a 4.58%, lo cual indica que no se mantuvo el ritmo de crecimiento, sino por el contrario este fue mucho más lento, no obstante haber una población más numerosa.

En este período se puede deducir que el común de los guatemaltecos consume cada día menos derivado fundamentalmente de su exiguo ingreso, que se contrae más aceleradamente si se considera el ritmo inflacionario, en tal virtud el nivel de subsistencia se vuelve insostenible para la población mayoritaria, la que va experimentando como a medida que avanza el tiempo las posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia se reducen paulatinamente.

Si observamos la serie histórica contenida en el cuadro 8, se podrá deducir que entre 1994-95 hubo un incremento considerable en la cantidad consumida, ya que de 3,455.3 para el primer año se pasa a 3,619.6 millones para el segundo, con lo cual este indicador creció en 475% cifra récord dentro de la serie analizada. Aparentemente las condiciones de vida del guatemalteco mejoraron, sin embargo perduró la desigual estructura de la distribución del ingreso, con lo que la población en general, no tuvo un incremento sustantivo, dentro del incremento en el consumo general.

Cuadro 8

Cifras sobre Consumo en Guatemala
(Cifras en millones de quetzales)

Años	Gastos de consumo privado	Gastos de consumo gobierno	Total consumo
1992	2,842.9		3,157.9
1993	2,965.1	315.0	3,304.8
1994	3,102.8	339.7	3,455.3
1995	3,265.5	352.5	3,619.6
1996	3,357.0	354.1	3,715.4
1997	3,491.3	358.4	3,864.9
		373.6	

Fuente: Datos del Banco de Guatemala

Para el período 1995-96 se presenta una caída drástica en el ritmo de crecimiento del consumo, de tal cuenta que únicamente se experimentó un 264%, lo cual no se equipara por lo menos al crecimiento promedio de la población 2.9%. Para

el siguiente período 1996-97 se observó un crecimiento dentro de la cantidad consumida, es innegable de que este no alcanzó para compensar la tendencia observada antes de 1996. De esta cuenta, para que se hubiera mantenido los niveles de incremento anteriores, por lo menos en promedio, la tasa de crecimiento debió ser de 6.86% y no de 4.02% como en la realidad se presentó.

De todo lo anterior se puede concluir que la mayor parte de la población no tuvo acceso a los bienes y servicios que satisfagan sus necesidades, así lo evidencian las cifras. Refiriéndonos a necesidades de carácter básico.

5.4 Inversión y gastos de gobierno

Estos indicadores económicos representan magnitudes que juegan un importante papel en el desarrollo de la actividad económica nacional. Por el lado de la inversión, se espera que incremente la producción para satisfacer la demanda de mercancías, así como realizar el proceso de modernización del aparato productivo. Para tales efectos se supone que la inversión debe crecer sostenidamente. No obstante lo anterior el comportamiento de esta variable estratégica, no ha llenado las necesidades que experimenta el país de incrementar la producción, no sólo la que se destina al mercado interno sino, principalmente al mercado externo.

Si se observa el cuadro 9, durante el período 1992-96 se experimentó una tendencia contractiva en el nivel de inversión, lo cual significó la inexistencia de tecnificación del aparato productivo, de lo cual se deduce que el destino final de la inversión fue únicamente a cubrir los gastos de materias primas y la compra de fuerza de trabajo.

Lo anterior es una evidencia contundente de que el aparato productivo de Guatemala es totalmente obsoleto, pues durante cinco años no hubo incremento en la inversión real, toda vez que para 1992 el nivel de inversión tanto pública como privada, ascendió a 490.30 millones, en tanto que para 1997 sólo llegó hasta 386.2 millones lo que indica un decremento de 21.23%, situación que solo pudo lograrse mediante la explotación intensiva de la fuerza de trabajo, incrementando la extracción de plusvalía absoluta pura. Simplemente, si acumulamos los diferentes índices de crecimiento de la inversión reportados en este período, se puede observar que la inversión se contrajo acumulativamente en 22.42%.

La situación anterior se agrava si consideramos que en la actualidad la depreciación de la maquinaria, es decir, aquella que experimenta como consecuencia de la incorporación innovaciones tecnológicas al aparato productivo, se sitúa en, más o menos 1.5 años. En tal sentido, según puede inferirse la maquinaria con la cual se produce en Guatemala se encuentra totalmente obsoleta y por debajo de los estándares mundiales en países de mediano desarrollo. Pese a lo anterior, la burguesía nacional, siguiendo el canto de sirenas de las instituciones multilaterales de crédito, repite una y otra vez que la globalización neoliberal es necesaria para

incrementar el bienestar del país, sin duda alguna será el mercado mundial el juez que emita la sentencia al aparato productivo nacional.

Cuadro 9

Cifras sobre Inversión en Guatemala
Período 1992 - 1997
(Cifras en millones de quetzales)

Años	Inversión privada	Inversión pública	Variación existencias	Total consumo
1992		111.2	109.5	490.3
	269.6			
1993		111.3	42.2	459.5
	299.0			
1994		106.3	62.7	459.1
	290.1			
1995		120.0	18.0	453.9
	315.9			
1996		125.5	(40.1)	386.2
	300.8			
1997		151.8	(58.0)	454.4
	360.6			

Fuente: Datos del Banco de Guatemala

Finalmente, hasta 1997 se experimento un incremento en el nivel de inversión, sin embargo no alcanzó situarse mínimamente a la cifra obtenida en 1992. Esto demuestra, en última instancia, el carácter volátil de la inversión nacional, la cual no crece al ritmo que demandan las necesidades de la población sino por el contrario responde a las expectativas que del futuro posea la burguesía. Si consideramos a la inversión como vehículo del desarrollo, y ese su papel fundamental, es de suponerse que será a saltos anárquicamente, que dependerá de las necesidades y provisiones futuras de la acumulación del capital que tenga la burguesía.

Por el lado, de los gastos de gobierno, aquí conviene aclarar que se utilizó el deflactor del PIB para trasladar los gastos de gobierno de precios corrientes a precios constantes con el propósito de que cada uno de los años objeto de estudio, puedan coincidir con las cifras oficiales.

En principio es importante establecer que proporción del PIB, representa los gastos de gobierno, así tenemos que como porcentaje del producto se encuentran en una banda de fluctuación entre el 9.15% como mínimo en los años 1994 y 1996, y 10.65%, como máximo para el año 1992. A primera vista se puede deducir lo reducido del gasto público en un país que tiene serias definiciones en cuanto a la distribución del ingreso nacional.

Durante el periodo objeto de estudio los gastos de gobierno se incrementaron en promedio a una tasa anual del 4.30%, o en conjunto 21.46%. Índice que evidencia lo insustancial del incremento de este agregado, si se considera que, constitucionalmente el Estado esta obligado a velar por el bienestar de la población, incluyéndose dentro de éste brindar vivienda, educación, salud e infraestructura, entre otros,

No se puede olvidar que dentro del presupuesto de gastos del gobierno se contemplo los gastos dedicados al mantenimiento del ejército que absorbió una buena parte para la mantención de la lucha contrainsurgente, ya que no fue hasta finales de 1996 que se produjo la firma de los acuerdos de Paz firme y duradera, entre el Gobierno y la URNG. Se estima que los cinco primeros años del periodo estudiado el 60% de los gastos de gobierno se dedicaron a la defensa, debiéndose tomar en consideración que la guerra fue financiada con impuestos en su mayor parte indirectos y absorbió grandes sumas de dinero, cuyo costo de oportunidad es muy alto, ya que se pudo destinar a satisfacer necesidades sociales, como por ejemplo la construcción de vivienda popular, incrementar el caudal de agua potable, brindar energía eléctrica a zonas rurales, etc., es decir incrementar sustancialmente la inversión social.

En tal virtud, luego de analizar la situación nacional mediante estos indicadores, se puede afirmar que la población autentica generadora de los ingresos estatales, es la que menos beneficios percibe con la ejecución de los gastos de gobierno, no obstante y pese a la estructura tributaria regresiva imperante en Guatemala.

Finalmente como corolario es este apartado puede concluirse que los indicadores macroeconómicos demuestran que la población mayoritaria recibe en forma mínima los beneficios generados por la actividad productiva nacional, aunque sea la principal generadora de la riqueza en el país.

CUARTO CAPITULO EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN GUATEMALA

1. Proceso histórico del desarrollo sostenible en Guatemala

Cuando se habla de desarrollo sostenible en Latinoamérica, nos estamos refiriendo a un concepto relativamente nuevo, cuyas primeras raíces se encuentran en los trabajos desarrollados por la CEPAL, mismos influenciados por los foros mundiales en relación a los temas de la pobreza, el medio ambiente y el desarrollo.

Como expusimos en su momento, muchos de los países de América Latina entre los cuales se cuenta Guatemala fueron agobiados por regimenes militares y autoritarios desde inicios de la actual centuria, con algunos pequeños respiros democráticos como el vivido en nuestro país entre 1944 y 1954. Después de este breve espacio, la autoritariedad del Estado guatemalteco se acrecentó aún más bajo el dominio militar que a su vez acentuó el descontento social y la represión hacia la población civil, dando inicio a un conflicto armado interno enmarcado en la llamada "Guerra Fría", bajo la consigna de muerte al comunismo y sus seguidores. Esta situación hecho por tierra un posible proyecto de modernización del Estado guatemalteco que pudo facilitar una forma de desarrollo más equitativa situación que no se logro, sino por el contrario se marco un retroceso en este proceso a nivel nacional.

En la década de los años sesenta, la política de desarrollo nacional se centralizó principalmente en el mercado común centroamericano que habría la vía de la industrialización incipiente, sin tener necesariamente que hacer modificaciones a la estructura interna; es decir, regionalmente, sólo aprovechando el número escaso de consumidores existentes en los centros urbanos centroamericanos. Ese en buena medida sería el mecanismo para generar fuentes de empleo a nivel rural que constituía el área de mayor presión social.

La CEPAL proponía una integración económica del istmo mediante capital centroamericano; se debía planificar la inversión para desarrollar de manera ordenada un proceso industrial basado en un modelo de desarrollo orientado hacia adentro, y bajo la estrategia de sustitución de importaciones. Sin embargo dos situaciones estrechamente vinculadas hicieron que el programa de la CEPAL tuviera un rotundo fracaso. Por un lado, los Estados Unidos necesitaban afianzar relaciones intervencionistas en Guatemala (y el resto de Centroamérica) a razón de que Cuba había salido de su control hemisférico, lo que le dio un nuevo contenido al tratado marco de integración suscrito en 1960. En efecto el fracaso de la simple ayuda crediticia tenía que ser superado con una óptica centroamericana de más largo alcance. Pero al mismo tiempo las ventajas de un mercado común debían ser aprovechadas por las firmas estadounidenses. Todo ello provee un estímulo a la industria, pero bajo cánones de un reafianzamiento del capitalismo dependiente. Contrariando de esta manera la política de la CEPAL, que se gano el repudio de

Washington, mientras Estados Unidos reorientaba el marco institucional del mercado común, creando luego un ente coordinador de las oficinas de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) para América Central ---ROCAP---, además se hacían las gestiones para crear el BCIE, este beneficiando particularmente a las firmas estadounidenses, otorgando financiamientos blandos a las mismas.

El otro motivo del fracaso de la política cepalina vinculado a lo anterior, es que la AID inducía al BM y al FMI a un escepticismo sobre las perspectivas del mercado común centroamericano, esto originó mejores expectativas extrarregionales en cuanto a los mercados, tirando al suelo al mercado común y abriendo el mercado al mundo y en particular a los Estados Unidos. En un documento del BM enviado a los gobernadores de los bancos de Centro América y Panamá, hacia notar que desde marzo de 1980 se había hecho exposiciones en el Directorio Ejecutivo donde se señalaba: "la necesidad de evitar, a través de los préstamos de ajuste estructural, la implantación de un modo específico de desarrollo (...). Dicho modelo (Bolivia, Jamaica, Filipinas) se fundamentaría en la liberalización de las importaciones a través de diversas medidas, particularmente por la vía de una reducción de la tarifa arancelaria y conduciría esencialmente a la entronización de un tipo de crecimiento sustentado de manera casi exclusiva en el sector exportador tradicional. Se trataría, por consiguiente, de un retorno a la aplicación a ultranza de la teoría de la división internacional del trabajo: producir materias primas y alimentos para importar bienes intermedios, de consumo durable y de capital"⁴².

Si bien es cierto, que entre las dos décadas (1970 y 1980) se da un mayor auge del desarrollo económico de Centroamérica, esta situación no se pudo mantener debido a los efectos de factores coyunturales derivados de la situación política imperante, que generó expectativas negativas para el futuro inmediato, principalmente a raíz del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y la explosiva situación en El Salvador y Guatemala en cuanto al incremento de la lucha guerrillera en ambos países, así como la contracción económica a nivel mundial. Como vemos en este breve recorrido histórico, el objetivo primordial de los agentes financieros no era más que buscar la estabilidad regional con la finalidad de crear cierto espacio para la inversión sin riesgos, y no frenar el incremento de la pobreza que se agudiza cada vez más. En la década de los noventa se comienzan a retomar algunos aspectos del pensamiento cepalino, principalmente, los vinculados al crecimiento y desarrollo con equidad social en la dirección del combate a la pobreza. Al mismo tiempo los agentes financieros como el BM y FMI, se dan cuenta de los riesgos de continuar propagando la miseria en el Tercer Mundo y cambian sus políticas dándole un sentido un tanto social a las mismas, ya no sólo vinculados a los Estados nacionales, sino buscando otros interlocutores más efectivos en cuanto al manejo de los recursos. Es importante señalar estos cambios en la política financiera internacional por el impacto que tuvieron en países como el nuestro, que incluso basaron muchos aspectos de la política nacional, como la Paz en función de créditos para la reconstrucción nacional de mutuo acuerdo con las partes en conflicto.

⁴² Roberto Mayorga-Cortés. "Memorandum a los Gobernadores del Banco Mundial por Centroamérica y Panamá", febrero 18, 1983, 9-10pp

Como vemos en Guatemala, el tema del desarrollo sostenible se incorporó tardíamente a las políticas de Estado en comparación con otros países principalmente de América del Sur, en donde la discusión sobre los temas ambientales ya era parte de agendas nacionales. El punto de partida para estos cambios en cuanto al tema de desarrollo quizá se plantea a raíz de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, donde se asumieron importantes compromisos para llevar al mundo hacia un desarrollo sostenible, dejando atrás los contenidos de un desarrollo donde el hombre se encontraba en una situación marginal y el medio ambiente no importaba como tal.

Para Centroamérica, el año 1994 fue determinante en cuanto a la definición de los términos globales para el desarrollo regional a largo plazo. En tres encuentros celebrados entre los meses de agosto y octubre del mismo año, por parte de los Presidentes y Jefes de Estado de la región, se delineó y dio forma a la ALIDES, cuya novedad reside en que por primera vez se adopta una estrategia integral de desarrollo sostenible del área para promover la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades centroamericanas. Con esto, en gran medida se le da un nuevo empuje al proceso de integración regional en lo ambiental. Sin embargo pese a los esfuerzos por construir políticas tendientes al desarrollo sostenible, aún no se ha configurado en la práctica un proyecto Nacional de desarrollo sostenible en Guatemala, pero se puede afirmar que en alguna medida ha ido creando las bases que puedan viabilizar un proyecto de esta envergadura en el futuro, que no es más que un sistema de desarrollo compatible con la naturaleza.

2. Principales problemas que enfrenta el desarrollo sostenible

A partir de los principales objetivos del desarrollo sostenible, se puede en buena medida, hacer un inventario de los principales problemas que enfrenta su desempeño, dado a que el desarrollo sostenible tiene como uno de sus principales objetivos la erradicación de la pobreza extrema, elevar la calidad de vida protegiendo la naturaleza, todo ello, debe hacerse sin comprometer el futuro energético de las generaciones futuras. Como se expresó en el capítulo III, la pobreza constituye uno de los obstáculos principales que enfrenta cualquier gobierno latinoamericano al asumir el programa de desarrollo sostenible por un lado, y por el otro, la de controlar la degradación del medio ambiente en detrimento de la salud humana.

Debido a que con anterioridad se desarrolló el tema de la pobreza, educación y salud, me permito hacer mayor énfasis en lo que se refiere al medio ambiente y su problemática en relación al desarrollo sostenible.

Es indiscutible que la variable ambiental ha cobrado relevancia en la última década, a raíz de la evaluación realizada en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ECO-92), donde se estableció que los

problemas del medio ambiente son los problemas que, en su momento pueden coadyuvar a impedir el desarrollo económico de las naciones. De esta manera, la variable ambiental se ha visto ligada al concepto de desarrollo sostenible.

La preocupación por el medio ambiente, además de ser relativamente reciente entre nosotros, la misma ha venido siendo planteada en lo esencial "desde fuera" y "desde arriba", a diferencia de lo ocurrido en sociedades noratlánticas, en donde el debate sobre los temas ambientales se ha venido desplegando "desde adentro y desde abajo" a lo largo de casi 200 años. Lo anterior se ilustra a través de los trabajos realizados por historiadores norteamericanos⁴³, que revelan que el ambientalismo anglosajón se forjó a lo largo de un proceso de evolución intelectual iniciada a mediados del siglo XVIII, con amplio reconocimiento de importantes sectores de la sociedad norteamericana, a todo lo largo del siglo XX, en particular en la década de 1970 hasta la actualidad.

En el caso de América Latina no sucedió lo mismo, ni tan siquiera es posible encontrar un proceso equivalente. Por el contrario se aprecia desde hace mucho tiempo y hasta el presente una singular dificultad, por no decir un abierto desinterés de las elites para hacer coincidir una visión ambientalista, con las de importantes sectores de sus propias sociedades que a menudo actúa a partir de una visión distinta, marcada por sus modalidades premodernas de la vida social y económica. De este caso es que el ambientalismo en América Latina, se presenta como un fenómeno relativamente tardío a través —en primer término— de la actividad de entidades como la CEPAL y de organizaciones estatales creadas para atender problemas ambientales, en respuesta a demandas de organismos internacionales, que adquirieron una intensidad creciente a partir de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972. Se entiende así que el grueso de la reflexión y la investigación sobre el tema entre las décadas de 1970 y 1990, haya provenido de organismos internacionales, antes que de instituciones científico-académicas y de organizaciones sociales de la región⁴⁴.

A nivel de la región centroamericana, el interés por el medio ambiente toma auge a partir de ECO-92, lo que ha significado la creación de una agenda presidencial sobre el tema del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que ha propiciado a varias reuniones presidenciales al más alto nivel (Ministros de Estado), para tratar temas vinculados a la problemática ambiental, llegando a la firma de importantes convenios y acuerdo, así como la creación de instituciones dedicadas al tema ambiental y desarrollo sostenible.

Es necesario, asumir la sostenibilidad del desarrollo con los instrumentos necesarios que permitan la toma de decisiones contando con las estrategias y políticas a seguir, en tal sentido, todos los gobiernos incluidos en el período 1992-97,

⁴³ Donald Worster (1987) y Richard White (1985)

⁴⁴ O. Sunkel y N. Glicó (Coord.). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, No. 36. 2 tomos. México. 1980.

cuentas en sus planes y/o programas con capítulos dedicados especialmente ha este tema, lo cual se explica en alguna medida por la importancia que los organismos internacionales le dan al aspecto ambiental como parte de sus políticas de asistencia de carácter financiero.

No obstante que se ha hecho muy poco en materia ambiental, Guatemala constituye un país con potencialidades ecológicas. Su territorio se ubica en una zona tropical, abundante en recursos hídricos, con costas en ambos océanos, cadenas montañosas que alcanzan los 4,200 metros sobre el nivel del mar y volcanes que hacen de su orografía un sitio verdaderamente interesante. Cuenta con una amplia diversidad biológica en flora y fauna, y presenta procesos climáticos diversos. No obstante esta riqueza, es evidente el estado de subdesarrollo que se refleja fácilmente en el aspecto ambiental, marcándose en el uso irracional de los recursos naturales renovables y no renovables, contaminación, la falta de planificación del desarrollo urbano y rural, etc.

Es necesario establecer con claridad los principales factores ambientales que se ven alterados y ha su vez afectan el proceso de desarrollo sostenible, por lo que es necesario hacer énfasis, en aquellos de mayor importancia con la finalidad de presentar un panorama general que nos permita conocer el estado de las cosas en Guatemala.

2.1 Asentamientos humanos y desarrollo industrial

La principal característica de los asentamientos humanos en América Latina, es la acentuada tendencia hacia la urbanización y concentración de la población en zonas urbanas. En la ciudad de Guatemala para 1997, la población urbana se encontraba alrededor de 1.167,495 habitantes⁴⁵. Se trata de un proceso histórico migratorio típico de sociedades como la nuestra, en donde vale señalar como grandes sectores sociales se incorporan aceleradamente a nuevas formas de producción, consumo y gestión dando lugar a la formación de grandes ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas. El ritmo adquirido por este proceso permite pronosticar que el asentamiento humano será en breve, la modalidad de asentamiento predominante en la región.

Guatemala no escapa a ser una ciudad en donde más del 40% de la población, industria y comercio están concentrados, como expresamos con anterioridad este fenómeno corresponde al hecho de registrarse migraciones de grandes contingentes del campo hacia la ciudad como producto de la pobreza, el conflicto armado interno, desastres naturales y la búsqueda de mejores condiciones laborales.

En sentido contrario la población rural muestra una marcada disminución, más en unos países que en otros, en parte por las migraciones internas. Para 1980 el

⁴⁵ Fuente: Almanaque Mundial 1997

53% de la población de Centroamérica formaba parte de la población rural, en 1996 esta proporción había disminuido al 50.36%, y las estimaciones indican que para el año 2030, sólo el 28% de la población mantendrá su condición rural⁴⁶. Lo que indica además de la concentración poblacional el incremento de la demanda de servicios como: agua, electricidad, recolección de basura, etc., en las ciudades.

Otro aspecto importante en el aumento de la población, la cual manifiesta una elevada tasa de crecimiento lo que hace que se duplique cada 25 años el número de habitantes. Si no disminuye este crecimiento demográfico acelerado, en unos cuantos años la calidad de vida se deteriorará aún más, siendo severamente disminuida, en lo referente al uso de los recursos naturales, agudizando significativamente el problema de la pobreza y sus consecuencias en el ecosistema.

Otro de los problemas que generan el incremento de asentamientos humanos urbanos es la contaminación ambiental, debido al aumento en la circulación de automotores, industrialización, producción de residuos industriales y basura doméstica, etc. Esto viene a contaminar el aire, el agua y el suelo con componentes como: Bióxido de Azufre (SO_2), Oxido de Nitrógeno (NO_2), Bióxido de Carbono (CO_2), gases, plomo y otros metales pesados y altamente residuales, aguas servidas no tratadas, erosión etc. Todo esto ha provocado el llamado efecto invernadero que a su vez es causante del calentamiento de la tierra y la lluvia ácida, cuyos efectos ecológicos son globales.

La contaminación en la ciudad se ha incrementado grandemente como lo evidencia la nube oscura de partículas y gases que rodea la misma, fenómeno que no se observaba dos décadas atrás. En el caso de las aguas servidas y excretas, es importante señalar que menos del 5% de las mismas reciben algún tipo de tratamiento, convirtiéndose en afluentes contaminados de importantes cuerpos de agua, ejemplo claro de esto, lo constituye el lago de Amatitlán.

La disposición sanitaria de excretas es crítica, pues no todas las residencias cuentan con sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas negras principalmente los asentamientos humanos, por lo que la contaminación de los mantos acuíferos es común en estas condiciones. Por otro lado, a nivel de sectores urbano-marginales es frecuente el fecalismo y depósito de basura al aire libre.

En cuanto al desarrollo industrial, es importante señalar la falta de control que existe por parte de las autoridades encargadas de supervisar el funcionamiento de las mismas. Por ejemplo, las empresas maquiladoras suelen ser señaladas de contaminar con aguas negras algunos ríos marginales como sucede con los Municipios de Santa Catarina Pinula, Villa Nueva, Mixco y San Miguel Petapa, pertenecientes a la ciudad de Guatemala. Al parecer la contaminación más dañina es la proveniente de 200 industrias y agroindustrias (de un total de 620) que se ubican en la cuenca de Amatitlán, que utilizan en sus procesos productivos materiales

⁴⁶ CCAD, 1992

altamente contaminantes como la soda cáustica, acero galvanizado, aceites plomo, colorantes, plaguicidas entre otros.

En el área rural, también la industria azucarera contribuye en alguna medida a la contaminación, no obstante su aporte en la generación de energía, este proceso provoca cuantiosos daños ambientales. El problema se deriva de la emanación del bagazo y el hollín de las chimeneas de los molinos de azúcar, al ser arrastrados por el fuerte viento que se da durante la época de la zafra. A ello se suman los desechos por la quema de cañaverales. Los daños en la salud son provocados por las partículas de hollín, afectando especialmente a la población infantil.

Las industrias por lo regular no cuentan con un control y certificación de sus procesos, estudios de impacto ambiental y otros controles importantes. Estas industrias, se caracteriza por estar bastante atrasada en tecnología y muchas de ellas son desechos de industrias que funcionaron en países desarrollados en el pasado, por lo que su operación suele ser altamente contaminante al medio ambiente.

2.2 Uso de la tierra y recursos boscosos

En la región centroamericana, los cambios en el uso de la tierra han sido marcados por avances y retrocesos, auges y caídas. Modificaciones que han incidido indiscutiblemente sobre las estructuras y condiciones existentes, agroecológicas y socioeconómicas. También han sido condicionadas por la disponibilidad absoluta de la tierra dedicada a la agricultura, ya que la región presenta destacados contrastes en cuanto a la relación entre población y territorio.

La integración de la economía nacional al mercado mundial ha resultado en procesos crecientes de desarrollo vial y apertura de tierras nuevas para la agricultura, alternando periodos de holgura con contracción de la demanda mundial, la expansión de la frontera agrícola a constituido en resumen el pulso de las economías centroamericanas. A cada ciclo agroexportador le corresponde un proceso de cambio, la conversión en el uso de la tierra y una nueva frontera agrícola resultando en una articulación con los centros urbanos y los puertos de la región. Es importante señalar los mecanismos de cambio en las formas de uso de la tierra en Centroamérica que operan a partir de dos tipos de factores: estructurales y coyunturales.

Los factores estructurales con efecto a mediano y largo plazo, corresponden a la dotación de recursos naturales y particularmente el potencial agronómico del suelo, el acceso y disponibilidad a tierras nuevas, la estructura agraria y la distribución de la tenencia de la tierra e indicadores de la pobreza rural y urbana.

Entre las limitaciones físicas más notables al uso adecuado de la tierra podemos mencionar las pendientes, la escasez o bien el exceso de agua y el drenaje inadecuado. La limitante más severa en el uso de la tierra se da en el altiplano del país, debido a que la capacidad del uso del suelo es de alta incidencia de pendientes

abruptas, que agrava la erosión laminar y la pérdida del potencial productivo del suelo⁴⁷.

La estructura agraria de Guatemala, ha sido marcada históricamente por contrastes y una mala distribución de la tierra caracterizada por el binomio latifundio-minifundio, que expresa la concentración de tierra en manos de sectores vinculados a la ganadería extensiva y agroexportación.

Guatemala, en la última década, ha visto que su Producto Nacional Bruto (PNB), a crecido muy poco en relación con sus habitantes, esto debido a factores estructurales como la pobreza extrema y colaterales como la guerra interna.

Los factores coyunturales externos, que inciden más a corto plazo obedecen a cambios en el mercado mundial y nacional, a ciclos agroexportadores; así como a políticas fiscales, arancelaria y agrarias de los gobiernos de turno, incluyendo las políticas de ajuste estructural.

Con la integración centroamericana al mercado mundial, la demanda externa provocó una expansión notable de su primer gran producto de agroexportación: el café. Desde mediados del siglo XIX, las economías centroamericanas han sido paulatinamente incorporadas y crecientemente dependientes de las variaciones del mercado mundial.

A nivel macroeconómico, la dependencia extrema de la economía se refleja en el impacto inmediato de las variaciones de precio en el mercado internacional sobre el uso de la tierra y los impulsos que han proporcionado al avance, o no de la frontera agrícola. En efecto, los períodos de estancamiento han coincidido generalmente con las mayores crisis en el norte: la Primera Guerra Mundial 1914 - 1918, la crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial 1939 - 1945, la crisis energética de 1970 y la actual crisis estructural.

Es necesario señalar que los factores coyunturales han incidido consistentemente en los cambios en el uso de la tierra en la región, reflejando en forma más dinámica las formas de articulación de las economías de Centroamérica con los mercados mundiales. Estos factores se relacionan con las variaciones de los precios del mercado internacional y con las políticas económicas y fiscales que se establecen en la región.

Con relación al actual uso del territorio, su estructura y tendencias, el café es un cultivo cuya difusión se dio durante la segunda mitad del siglo XIX y su contribución a la transformación del paisaje centroamericano, implicó profundos cambios en los sistemas agrarios, las vías de comunicación y en la misma función del territorio.

⁴⁷ El porcentaje del territorio guatemalteco en laderas corresponde al 82% de su superficie. Fuente: Leonard, 1987.

El uso del territorio para cultivo de café provocó un desplazamiento paulatino de las áreas tradicionales en producción de subsistencia (granos básicos). Posteriormente, la producción cafetalera se había estabilizado y en su periferia se encontraban las zonas productoras de granos básicos. El auge registrado en el precio a nivel mundial del café en 1975 provocó una nueva ola de expansión de la producción cafetalera hacia regiones marginales, en cuanto a su vocación agroecológica como en términos de acceso y comunicación.

La producción cafetalera ha tenido un impacto positivo ambientalmente, ya que contribuye a la recarga de acuíferos debido a que la misma opera como cobertura boscosa mixta. El cultivo de café de sombra, constituye un sistema agroforestal que mantiene altos niveles de biodiversidad, además de contribuir a la conservación de suelos, mientras que las nuevas plantaciones de café de sol tienden a exponer más el suelo a la intemperie, ofreciendo menos beneficios en recarga de acuíferos y de mantenimiento de la biodiversidad.

El establecimiento de enclaves bananeros en Centroamérica, se debe en gran parte a la prerrogativa de consolidar una vía de comunicación hacia el mar Caribe para agilizar las exportaciones de café. La expansión del cultivo del banano se dio en territorios marginales de la región a fines del siglo XIX. La consolidación del enclave bananero implicó más que convertir bosques en plantaciones de bananos, ésta estructuró regiones económicas enteras mediante inversiones en infraestructura: vías férreas, puertos, sistemas de generación y distribución de electricidad. Este tipo de agricultura extensiva tuvo impacto más allá del sector agropecuario, ya que constituyó polos de desarrollo y de producción de altas rentas al suelo.

Desde los años setenta la producción ha pasado, en algunos casos, a manos de productores nacionales, conservando las compañías bananeras el control de las empresas navieras. La producción bananera se convirtió en una importante fuente de empleo que incluso motivó migraciones hacia la plantación. Otros productos como los cítricos, palma africana y algodón, producidos en la zona tropical de Guatemala, también tuvieron su auge, aunque con menor importancia, y su caída, como en el caso del algodón, se debió a su reemplazo sintético y bajos precios en el mercado.

La agricultura de subsistencia y de mercado interno aún domina muchas áreas rurales de Guatemala, y está íntimamente ligada a los procesos de avance de la frontera agrícola. Estas formas de cultivo han sido el motor fundamental de altísimas tasas de deforestación.

Los recursos boscosos se ven seriamente amenazados por la deforestación continua a que son sometidos. El problema principal, y que varía en algunas localidades desde el punto de vista forestal, es que la extracción es mayor que la reposición natural y artificial. Ello se debe fundamentalmente al consumo alto de madera para leña y en menor grado, a los incendios y plagas forestales. La colonización es, después del uso para leña, el factor que más incide en la pérdida de cobertura forestal.

Se estima, por ejemplo, que entre 1969 y 1982, el área forestal del departamento de El Petén ha disminuido de 36,000 a 32,000 Km², aproximadamente, lo que significa una pérdida anual de cinco millones de metros cúbicos de madera, solamente por colonización.

La situación es alarmante, ya que no sólo se está perdiendo un recurso natural de alto valor económico, sino también de alto valor ecológico, por cuanto su función es esencial para la conservación de los suelos contra la erosión y las inundaciones, para la protección de áreas productivas para la agricultura, como regulador del ciclo hidrológico, para la conservación de vida silvestre y en general para la protección del medio ambiente nacional.

2.3 El recurso hídrico

El agua posee varias propiedades poco comunes que la hacen útil como medio fundamental de vida. El planeta se encuentra cubierto de agua en un 71% de su superficie, con una profundidad media de 3,800 metros. Esta inmensa cantidad de agua se encuentra en un 99% en depresiones oceánicas y sólo un pequeño porcentaje (el 1%) es la que recibe el mantenimiento de la vida terrestre.

La forma como la gente utiliza la tierra y modifica los ecosistemas afecta la calidad, el movimiento y la distribución de las aguas contenidas en ríos, lagos, lagunas, así como las llamadas aguas verdes contenida en los organismos y el suelo. El crecimiento demográfico acelerado afecta en gran medida este recurso, en cuanto que cada vez se hace más insuficiente.

En Guatemala, el potencial de este recurso es importante como base para el desarrollo, no obstante por los procesos de desarrollo e industrialización, se han deteriorado de manera significativa tanto los caudales como la calidad del agua, lo que se convierte en una de las causas principales de enfermedad y muerte, principalmente en infantes.

La ALIDES señala: "priorizar la formulación de políticas y legislación sobre el manejo y conservación de los recursos hídricos, que incluyan entre otras cosas, el ordenamiento jurídico e institucional, mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades encargadas del manejo y administración de este recurso, tanto para consumo humano, como para riego y generación de electricidad, instruir a las autoridades correspondientes sobre la actualización de los estudios sobre cuencas en Centroamérica a fin de preparar proyectos concretos para su aprovechamiento y manejo sostenible".

Uno de los principales problemas sociales es la escasez del agua, principalmente en el altiplano guatemalteco. Esta situación de escasez limita el

desarrollo e incide en los indicadores de salud de la población que ahí reside. En forma natural, los problemas de carencia de agua se presentan por las condiciones fisiográficas mismas; no obstante esta situación, cuando se dan en el país, son en gran parte producto de la degradación de las cuencas hidrográficas, de mayores demandas y de un incremento poblacional que se concentra principalmente en áreas urbanas.

La mayoría de las cuencas grandes de Guatemala, están sufriendo una considerable remoción de la cobertura vegetal y erosión, alterando el ciclo hidrológico y aportando grandes cantidades de sedimento a ríos y corrientes de agua; ejemplo de ello lo constituye el lago de Amatitlán, el cual recibe una fuerte carga de sedimentos a través de la cuenca del río Villalobos, agregando 372,000 toneladas de material al lago anualmente. Esta situación, aunada a procesos de urbanización descontrolada, afectan la carga de acuíferos y obstaculizan el adecuado aprovechamiento de los recursos hídricos que cada vez se agotan más debido al mal manejo de los mismos.

Por otro lado, tan sólo el 42% de los habitantes rurales y el 83% de los habitantes urbanos del país, contaban con algún sistema de abastecimiento de agua potable en 1992, lo cual además presentaba deficientes medidas de control sanitario.

2.4 Recursos biológicos y clima

Las áreas silvestres de Guatemala continúan desapareciendo a una velocidad sin precedentes; pueden destacarse como causas la expansión de la frontera agropecuaria, la explotación de los bosques sin dar la debida atención a su regeneración o reforestación, la expansión de los usos urbanos e industriales del suelo, la contaminación de suelos, flora y fauna mediante compuestos químicos orgánicos e inorgánicos, erosión del suelo, la sedimentación, la alteración del ciclo hidrológico del agua y otras manifestaciones de desarrollo económico moderno que están destruyendo la diversidad biológica de los recursos naturales silvestres.

A ello debe agregarse la falta de conciencia sobre el papel que las áreas silvestres juegan en el sostenimiento del desarrollo regional y nacional, y una base legal débil para el establecimiento de áreas protegidas.

La flora de nuestro país se ha visto afectada grandemente debido a la destrucción de los bosques que albergan una inmensa variedad de plantas, las que son reducidas a cenizas por incendios forestales o bien son saqueados para el contrabando nacional e internacional, muchas veces con el consentimiento de las autoridades locales. Esta depredación a su vez tiene un impacto sobre la fauna nacional que pierde su sustrato y medio de vida, contribuyendo con la reducción y desaparición en el peor de los casos, de un gran número de especies.

Es importante reconocer que la destrucción de la selva petenera, considerada una de las principales reservas de oxígeno del planeta, pone en riesgo los procesos climáticos de manera global. El deterioro de la capa de Ozono, el efecto invernadero, etc. son tan sólo algunos de los efectos que desde hace algún tiempo se han empezado a sentir en nuestro país.

Quizás dos fenómenos climáticos importantes sean, por un lado, la pérdida de la capa de ozono, que se relaciona estrechamente con la salud y aspectos económicos relacionados al desarrollo de los países. Y por otro lado, el calentamiento atmosférico que produce cambios en las condiciones actuales de la temperatura del planeta, que tienden a alterar el frágil balance que existe en el clima actual, el aprovechamiento de los recursos y el desarrollo de las actividades humanas en el país. De acuerdo con las estimaciones desarrolladas por el Proyecto Centroamericano sobre Cambios Climáticos (PCCC), la temperatura promedio de la región para el año 2,075 podría ser hasta de dos grados centígrados, más alta que la temperatura promedio actual, lo que afectará el ecosistema de la región.

2.5 Recursos energéticos

La crisis económica que afectó la región durante la época de los años ochenta, producto de la gradual disminución en los precios internacionales de los productos de exportación, de los choques petroleros y las dificultades de acceso a las fuentes de capital, así como de las crisis política y bélica que vivió el área, provocaron una drástica caída en el crecimiento económico. Esa situación también afectó al sector energético, reflejado en una disminución de su consumo por habitante, aún cuando los sectores residencial y comercial evolucionaron en forma distinta, como consecuencia de su falta de elasticidad frente al deterioro de la economía.

Como ya señalamos anteriormente, el desarrollo de la región se caracteriza por su estilo excluyente, cuyo factor principal ha sido el marcado desequilibrio en la distribución del ingreso. Las desigualdades sociales y la pobreza han tenido una influencia decisiva sobre la estructura del balance energético regional. Un 75% de la oferta bruta se compone de petróleo y leña. Por el lado de la demanda, y agregando otras fuentes de energía comerciales, el consumo de energéticos comprende dos grupos: el de la energía comercial (hidrocarburos y electricidad) y el de las no comerciales (básicamente la leña).

En la composición de la oferta de energía tiene importancia el petróleo y la leña, como energía bruta. La leña sólo participa marginalmente en algunos procesos industriales, pero en países como Guatemala sigue siendo fuente principal de energía para el sector doméstico, primordialmente en el área rural.

Guatemala es el único país centroamericano con reservas probadas de petróleo crudo, aunque son reducidas. Por lo que las importaciones de petróleo y sus derivados siguen teniendo un fuerte impacto en la economía nacional.

La capacidad de generación del sector eléctrico se ha ido incrementando. Para 1996, el 41.8% aproximadamente de generación era de carácter térmico, mientras que la hidráulica estaba en un 53.44%, la geotérmica 4.43% y la eólica con un 0.3%. Comparado con el año 1990, la capacidad instalada térmica creció en un 14%, mientras que la hidráulica sufrió un retroceso cercano al 12%⁴⁸. Lo anterior refleja una creciente dependencia del sector eléctrico en el consumo de combustibles y se explica en que la inversión en fuentes hidráulicas y geotérmicas tiene sus frutos a más largo plazo, lo cual no le es muy rentable a los inversionistas que prefieren utilizar medios térmicos, como las barcazas instaladas en el puerto de San José, Escuintla.

El grado de electrificación de la región centroamericana en 1996 fue de un 55%, creciendo un 10% con respecto a 1990, lo que a su vez significa un aumento en el consumo de energía eléctrica a nivel regional.

Las fuentes de recursos energéticos disponibles en la región son: hidráulica (como fuente primaria de generación eléctrica), bioenergéticos (leña, bagazo y residuos orgánicos), geotérmico, gas natural, carbón mineral y turba. La fuente bioenergética representa un potencial considerable de energía primaria. La leña es uno de los principales combustibles para la residencia rural, lo que se convierte en una verdadera amenaza para la estabilidad de los bosques del país.

La relación que el desarrollo sostenible tiene con el uso de los energéticos es sumamente importante, ya que el uso de recursos, como los bosques, sin un programa de mantenimiento de los mismos, pone en riesgo a las generaciones futuras, en cuanto causa un considerable daño ecológico casi irreparable. No se trata de restringir el uso de recursos energéticos, sino racionalizar el mismo y alternar nuevas formas de energía como la procedente de la naturaleza misma (hidráulica, geotérmica, eólica y solar), las cuales tienen la virtud de impactar en menor grado el medio ambiente, permitiendo su conservación y sostenibilidad.

2.6 Contaminación y desechos tóxicos

Según datos proporcionados por la entidad ambientalista Greempeace, a mediados de 1993 se logró comprobar envíos de desechos plásticos, asbesto y gasolina con plomo, que fueron ingresados a través del puerto Santo Tomás de Castilla, provenientes de New Orleans, sin conocer su destino final. Dicha institución aseguró que ese mismo año se detectaron trece embarques de plásticos, dos de asbesto y uno de gasolina con plomo.

Suele suceder que los comerciantes de desechos tóxicos ofrecen a gobiernos de países como el nuestro la construcción de carreteras, infraestructura, electricidad, etc. a cambio de permitirles la importación de millones de toneladas de desechos

⁴⁸ Fuente: CEPAL, 1997.

altamente peligrosos⁴⁹. Otro elemento del cual se valen estos comerciantes de tóxicos, es la corrupción de funcionarios locales que permiten, a cambio de dinero, el ingreso de estos materiales, sin considerar la gravedad que esto implica para el medio ambiente y el desarrollo humano.

Podríamos hacer una larga lista de productos tóxicos que se comercializan en Guatemala, sin embargo lo más importante es evitar su ingreso a nuestro país. Para ello ya existe un convenio regional que permitirá regular las importaciones de sustancias nocivas para la salud.

Por otro lado, el uso de insecticidas, herbicidas, fungicidas, etc., ha dado como resultado el aumento de la producción agrícola. Sin embargo, el uso excesivo e indiscriminado de estos productos presenta uno de los principales problemas ambientales en el país. Además de destruir especies nocivas que son su objetivo, han destruido insectos benéficos y productivos como las abejas de la costa sur, y a la vez han promovido la proliferación de organismos resistentes a las especies dañinas.

Según un estudio de ICAITI, sobre las consecuencias ambientales y económicas del uso de plaguicidas en la producción de algodón, en Guatemala se encontraron valores promedio de contaminación por DDT (período 1974 - 1976), entre los 0.0002 y los 32.15 ppm en agua de pozo, agua de río, carne de ganado bovino, camarones y otros mariscos, peces, leche, maíz, semilla de algodón y otros productos. Esto refleja el alto grado de contaminación a que ha sido sometido el suelo y agua.

3. Instituciones de gobierno en el campo de la sostenibilidad

En el año de 1986, el Congreso de la República de Guatemala, bajo el decreto 68-86, crea la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, mediante la cual se le da impulso a la declaración de principios de la conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo, Suecia (1972). Esto dio como resultado que el Estado como tal, asumiera el compromiso territorial de la protección del medio ambiente. Como ente responsable de la aplicación de esta ley y sus reglamentos, se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la cual dependerá directamente de la Presidencia de la República y su función será asesorar y coordinar todas las acciones tendientes a la formulación y aplicación de la política nacional para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente, proporcionándole apoyo a través de los diferentes Ministerios de Gobierno, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, dependencias descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipales y del sector privado del país⁵⁰.

⁴⁹ Inforpress Centroamericana. Suplemento Especial No. 1057. 18/11/1993.

⁵⁰ Ley de la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Del órgano encargado de la aplicación de esta Ley, Capítulo I, Artículo 28.

La integración de la CONAMA, se constituye por un coordinador, quien la presidirá, nombrado por el presidente de la República; y un Consejo Técnico Asesor integrado por diez miembros, un delegado titular y un suplente de la SEGEPLAN, del sector público agrícola del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del Ministerio de la Defensa Nacional, del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF), de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de las Asociaciones de Periodistas de Guatemala y de las universidades privadas del país.

En el artículo 25 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, se establecen las funciones del Consejo Técnico Asesor, las cuales son las siguientes:

- a) Formular la política nacional relativa a la protección y mejoramiento del medio ambiente;
- b) Asesorar, supervisar, recomendar y dictaminar sobre todas las acciones para la aplicación de la política nacional para la protección y mejoramiento del medio ambiente;
- c) Supervisar el cumplimiento de los Convenios, Tratados y Programas Internacionales, de los que Guatemala forma parte en relación con la protección y mejoramiento del medio ambiente;
- d) Recomendar los estudios, las obras y trabajos, así como la implementación de medidas que sean necesarias para prevenir el deterioro del medio ambiente;
- e) Hacer las recomendaciones pertinentes, para que los proyectos de desarrollo contemplen las consideraciones ecológicas para el uso racional de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, zonificación del espacio y la conservación y mejoramiento del patrimonio natural y cultural del país;
- f) Asesorar a las instituciones públicas y privadas sobre las actividades y programas que conciernen a la prevención, control y mejoramiento de los sistemas ambientales;
- g) Promover la educación ambiental en los sistemas educativos, informativos y culturales, a fin de crear y fomentar una conciencia ecológica;
- h) Recabar, centralizar y analizar toda información inherente a la protección y mejoramiento ambiental a través de bancos de datos;
- i) Localizar, clasificar y evaluar en forma sistemática y ordenada, por medio de un registro catastral, las fuentes de contaminación y las áreas en donde exista deterioro ambiental;
- j) Mantener un registro actualizado de todas aquellas disposiciones legales, tanto a nivel nacional, como internacional, relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente;
- k) Representar al país en los eventos internacionales, relacionados con el medio ambiente;
- l) Propiciar y analizar cualesquiera reglamentos y normas que tiendan a mantener un ambiente de calidad;

- m) Recomendar y supervisar los estudios de evaluación de impacto ambiental a las personas, empresas o instituciones de carácter público o privado, a efecto de determinar las mejores opciones que permitan un desarrollo sostenido;
 - n) Promover la formación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales y recursos naturales;
 - fi) Promover estudios, estrategias y técnicas para el aprovechamiento racional de la fauna y la flora del país;
 - o) Promover la creación, desarrollo y manejo del sistema de áreas de conservación;
 - p) Promover y coordinar las acciones tendientes a recuperar ambientes deteriorados;
 - q) Promover la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, programas y proyectos de desarrollo; y
 - r) El Consejo Técnico Asesor, podrá propiciar a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la creación de fundaciones para promover y divulgar estudios e investigaciones concernientes al medio ambiente, conservación, uso racional y sostenido de los recursos naturales;
- Las fundaciones, para el mejor funcionamiento de sus objetivos, podrán recibir aportaciones del sector público y del privado. Estos aportes serán deducibles en los términos y condiciones que dispongan la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Las fundaciones destinarán los recursos que obtengan, al incremento de programas que realicen los organismos de investigación existentes y otros que estén relacionados con la conservación del ambiente y los recursos naturales renovables⁵¹.

Queda claro que la entidad del Estado rectora en el tema del medio ambiente es CONAMA, sin embargo es importante hacer notar que existen otras instituciones y entidades estatales que también se dedican al mismo tema, o bien tienen dentro de sus programas espacios vinculados al medio ambiente, tal es el caso del mismo Congreso de la República, que cuenta con la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales y la Comisión de Descentralización y Desarrollo, en donde se discuten y proponen leyes a favor del medio ambiente y el tema del desarrollo a nivel parlamentario, pero orgánicamente se encuentra distanciado de la CONAMA.

La Presidencia de la República dentro de su estructura posee el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), que junto con la CONAMA y el Instituto Nacional de Bosques (INAB), esta última como dependencia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, constituyen lo que es el eje principal de gobierno en el tema del medio ambiente. Además de lo anterior existen otras instancias creadas como el Consejo Nacional de los Desechos Sólidos (CONADESCO), el Consejo Nacional para el Manejo de los Desechos Líquidos (CONADEL), el Consejo de Biodiversidad y el Consejo Nacional de Capacitación, todas ellas vinculadas en gran medida con la CONAMA y las otras instancias de alto nivel. Por su parte el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se vincula al

⁵¹ Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Artículo 25, numerales a) al r).

trabajo ambiental a través de la División de Saneamiento del Medio (Proyecto de Agua Potable y Saneamiento del Altiplano -PAYSAs- y la Unidad Ejecutora de Proyectos de Acueductos Rurales -UNEPAR-).

Por otra parte, la CONAMA mantiene vínculos con diversos sectores no gubernamentales como las ONGs relacionadas con el tema del desarrollo sostenible y el medio ambiente, tal es el caso de ASOREMA que constituye un núcleo de ONGs. A nivel educativo la CONAMA forma parte de REDFIA, en donde participan instituciones educativas a nivel superior y de investigación como: Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Universidad del Valle de Guatemala, Universidad Mariano Gálvez, Universidad Rural, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), además participa el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA). Otro de los vínculos de la CONAMA. Son entidades de tipo empresarial del sector privado (CACIF, ASAZGUA, ANACAFE, etc.). Otro tipo de entidades que se articulan en alguna medida con la CONAMA son el sector Cooperativo a través de la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas (CONGCOOP) e instancias de tipo asistencial como la Autoridad para el Manejo del Lago de Amatitlán (AMSA), entre otras.

Es importante mencionar que en Guatemala, existe una serie de fondos ambientales como mecanismos para proveer financiamiento para acciones de conservación y/o uso sostenible de recursos naturales renovables. El gobierno de los mismos generalmente es particular a las condiciones bajo las cuales fue establecida cada entidad y la proveniencia de los fondos semilla. Sin embargo, al final, e independientemente del esquema específico de administración que se siga, la mayoría de fondos tienen participación tanto del sector privado como del Estado, al menos en alguna fase del proceso de toma de decisiones sobre proyectos y/o actividades que reciben apoyo.

Otra variante importante de considerar es con relación al uso de los fondos y la permanencia de los mismos. Factor que viene dado por el origen de cada fondo particular. De tal manera hay fondos establecidos como permanentes, como el caso de los fideicomisos. Estos invierten el capital y básicamente hacen uso de los réditos obtenidos de las inversiones. Otros fondos administran un monto inicial, que a pesar de ser invertido regularmente, es otorgado a proyectos hasta agotarse. Entre estos dos extremos, existe una variedad de mecanismos de administración. La manera en que los fondos apoyan los procesos de conservación también varía; algunos dan exclusivamente donaciones, mientras otros dan crédito. De nuevo se manifiesta una gama de posibilidades entre ambos mecanismos.

En Guatemala, el primer fondo ambiental en ser establecido fue el Fideicomiso para la Conservación en Guatemala (FCG). Este fondo privado creado en 1991, ha estado otorgando financiamiento desde 1993. Desde 1996 surgieron otros fondos en el país, cada uno con enfoques particulares y específicos como por ejemplo: el Programa de Pequeños Subsidios a ONGs, Fondo Guatemalteco para el

Medio Ambiente, fondos de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, etc.

Es importante hacer notar que existe todo un sistema conformado en apoyo al proceso de desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, sin embargo el grado de articulación del mismo no es del todo congruente, lo que provoca que la actividad rectora no funcione como tal, y tenga que someterse a la decisión del eje presidencial conformado por CONAP, INAB y CONAMA, lo que implica que estos tres entes tengan casi las mismas funciones con una integración muy limitada entre sí, por lo que la red constituye un sistema burocratizado y poco ágil en la toma de decisiones, que se complica aun más con la interacción con otras instancias como las ya referidas anteriormente, y que por su jerarquía tienen poca incidencia en el proceso total.

4. El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la sostenibilidad

Aunque hablar de ONGs implica referirse a un amplio sector, quisiera centrar la atención en aquellos que se encuentran en alguna medida agrupados principalmente alrededor del tema del desarrollo sostenible y medio ambiente en el ámbito nacional. Aquí quiero partir de los compromisos de estas instituciones asumidos a raíz del Foro Internacional de ONGs y Movimientos Sociales⁵². En dicho foro se elaboró un documento que hace una crítica severa a quienes representan el poder mundial (económico y político), argumentando como la hegemonía de un modelo de desarrollo fundamentado en relaciones económicas que privilegian el mercado, y usan la naturaleza y los seres humanos como recursos y fuentes de ingreso. El mensaje de las ONGs va más allá al no aceptar un modelo de desarrollo sustentable basado simplemente en la producción de tecnología no contaminante, sino que plantea la situación de pobreza y exclusión existente en el mundo, que afectan a la mayoría de los habitantes del planeta. Lo importante del foro de ONGs radica en que el mismo no solo se queda en una parte de denuncia, sino que va más allá al ser propositivo en cada uno de los grandes temas abordados.

Es necesario señalar que al igual como sucedió con las instituciones del Estado en torno al medio ambiente y desarrollo, las organizaciones no gubernamentales reaccionaron de igual forma, presentando más actividad y multiplicándose más rápido a partir de los primeros años de la década de los noventa, así como incorporando el tema ambiental a los diversos programas y proyectos que realizan.

⁵² El Foro Internacional de ONGs y Movimientos Sociales, Foro Global, realizado en Río de Janeiro, en junio de 1992, se constituyó en el foro más grande para analizar y proponer acciones en torno a los acuciantes problemas del desarrollo y el medio ambiente. Este foro fue organizado contemporáneamente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, denominada Cumbre de la Tierra. "Construyendo el Futuro, Tratados alternativos de Río 92".

La interpretación que las ONGs hicieron sobre el fenómeno de la degradación ambiental considera que ésta es tan solo una de las numerosas consecuencias de un modelo de desarrollo basado en la búsqueda del crecimiento económico y el consumo, excluyendo tanto los intereses humanos como la naturaleza. Quizá la mayor preocupación manifiesta en el documento es sobre la situación de pobreza en que se encuentran las sociedades del tercer mundo.

El principal aporte que la reunión de ONGs dio al proceso de transformación de los modelos de desarrollo es el de constituir un documento que plantea las directrices que buscan atacar causas de profundos problemas sociales, situación que significa un verdadero reto si se consideran las condiciones económico-sociales de pobreza y miseria en la que viven la mayoría de habitantes del planeta.

Otro de los logros más grandes del foro de ONGs fue el de abrir un nuevo espacio de debate sobre los temas ambientales en relación a las políticas de desarrollo y hacer que una serie de instituciones y ONGs tomaran más en serio el tema e incorporaran el mismo al seno de sus organizaciones, lo que significa que se generalizó la preocupación por el desarrollo planetario. Hoy día son varias las ONGs que aunque no se vinculan directamente al tema del medio ambiente, dentro de sus políticas plantean sistemas de desarrollo sostenible y proyectos de desarrollo más limpios y menos contaminantes, de tal manera que esto es un buen inicio para enfrentar el problema.

Las ONGs vinculadas al tema ambiental y desarrollo sostenible constituyen un amplio espectro que va desde aquellas cuya actividad se centra en la protección ambiental hasta las que dentro de sus programas abordan el tema de manera más marginal, sin embargo se complementan para constituir lo que denominamos redes ambientales y de desarrollo sostenible. En Guatemala no existe una única red que involucre a todas las ONGs existentes referidas al tema, sino que se van conformando pequeños núcleos locales (que desarrollan su actividad en determinado departamento del país), hasta redes más amplias que incluso llegan a integrarse a sistemas regionales y mundiales.

La Red de Desarrollo Sostenible (RDS) constituye un ejemplo de una red amplia que trasciende las fronteras nacionales, ya que la misma se vincula a otras redes a nivel mundial que conforma 40 redes que funcionan en países en vías de desarrollo. La RDS tiene como misión promover el desarrollo sostenible a través de una red multisectorial de usuarios, los cuales están capacitados en la búsqueda, manejo e intercambio de información nacional e internacional, utilizando para ellos medios electrónicos y tradicionales de comunicación. Otra de las actividades de la RDS es la de proporcionar servicios de asesoría, consultoría, capacitación, etc.

De acuerdo al último registro (1998) en cuanto a la membresía, a nivel nacional, la RDS contaba con una red de usuarios de 115 instituciones de toda índole, preocupadas por el tema del desarrollo sostenible y la protección ambiental.

La Red Juvenil para el Desarrollo Sostenible de Guatemala (REJUDES), representa una red cuyo carácter etario representa la preocupación de un amplio sector de la sociedad con relación al tema. Esta red está constituida por organizaciones juveniles y/o ambientales, y por individuos que de manera voluntaria participan en la misma. Uno de los objetivos de la red es la educación ambiental, participación juvenil y el fortalecimiento institucional. Esta red está conformada actualmente por ocho instituciones.

La Coordinadora de Organizaciones No gubernamentales y Cooperativas, surgida a principios de 1992, constituye una red que, además de las ONGs incorpora, aunque escasamente representado, al movimiento cooperativo nacional. El objetivo principal de la CONGCOOP es fortalecer el espacio político de ONGs y Cooperativas con la finalidad de lograr consensos en las propuestas alrededor de los temas de paz, democracia y desarrollo, dirigidos a incidir en la política pública, entre otros. En la actualidad CONGCOOP aglutina en su seno a 27 organizaciones.

La Red Ambiental Urbana (ARMSA-RAU), constituye una asociación de entidades dedicadas a la recuperación, manejo y saneamiento ambiental, formada por entidades educativas y comerciales. Además de ésta, existe la Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental (REDFIA), cuya integración es mixta (entidades privadas y gubernamentales).

Muchas de las ONGs integradas a las redes antes mencionadas, conforman varias de las redes o bien se manifiestan sólo en una de ellas, lo que significa que los esfuerzos no se desarrollan de manera conjunta y ordenada, sino que se dan acciones aisladas lo que conlleva a la poca incidencia en la política nacional desarrollada por el Estado guatemalteco en el tema indicado. En este sentido el aporte de las ONGs al desarrollo de una política nacional sobre el tema, es poco notorio y como ya se dijo anteriormente, de baja incidencia.

No existe un registro total de las ONGs y el grado de vinculación de las mismas con el tema del desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente, por lo que partimos de citar a las diferentes redes que se han conformado alrededor del tema, sin conocer a extremo su compromiso y línea de acción, queda la inquietud al respecto para futuras investigaciones sociales.

5. El proceso de socialización de la sostenibilidad del desarrollo

Antes de adentrarme en lo que es el tema de la socialización del desarrollo sostenible, quisiera retomar las palabras de Ralh Linton, sobre el tema de la cultura, en su obra: "El estudio del Hombre". Para Linton "La cultura permite adaptar al individuo en su lugar en la sociedad y también adaptarlo a su ambiente natural. La cultura y la sociedad dependen una de otra. La sociedad le da a la cultura una expresión pública de su conducta y la transmite de generación en generación", lo que

sugiere que la cultura viene a ser como el espejo de la sociedad. Es el mecanismo por el cual la sociedad hace que el individuo se adapte al ritmo de vida de la sociedad que integra. El hecho de aprender esa cultura se llama "socializar". De tal modo que un individuo está socializado cuando ha interiorizado, aprendiendo toda la diversidad de normas y valores de la cultura y sociedad a la que pertenece y a la cual se debe integrar para beneficio de este sistema social.

Entendemos por "socialización" todas y cada una de las instancias a través de las cuales un sujeto humano integra e incorpora las consignas y determinaciones de la estructura social en la que interactúa. Más precisamente, la socialización incluye todas las instancias a través de las cuales un sujeto humano se hace individuo. Ser un individuo implica "individualizar" en una persona aquellas características generales que connotan una estructura social.

Las sociedades generan en su propio seno las vías y los vehículos para efectuar la actividad socializadora; hasta podemos asegurar que ellas son las formas más evidentes y eficaces de la acción social. No obstante, la acción socializadora no se agota ni es posible con la sola participación de las instituciones sociales al servicio de dicha actividad. En cada sujeto de la organización existen las capacidades para que ello ocurra.

Es importante enfatizar que un sistema social no se compone solamente de la estructura económica y las demás áreas determinantes o autónomas (aunque su importancia es reconocible), sino que sus agentes y destinatarios primeros y finales, son los individuos que participan en ella y quienes deben construir el sistema. Lo cual sólo puede llevarse a cabo a través de las capacidades y mecanismos psicosociales activos y receptivos del proceso socializador.

Otro elemento importante con el cual podemos asociar e identificar la socialización es con el proceso de ideologización de determinada sociedad. La ideología se manifiesta a través de un sistema de representaciones, imágenes y actitudes concretas que tienden a procurar la cohesión social. Ella responde a los dictados de los distintos niveles, clases y capas sociales de la estructura y manifiesta los antagonismos entre ellas. La socialización, así como también la ideologización tienen como objetivo fundamental la homogeneización de los miembros de una sociedad determinada.

En cuanto a la estructura social y socialización, podemos afirmar que este último es un fenómeno emergente de la estructura social y cumple con los objetivos que ésta le asigna. Por lo que el estudio de la conducta humana carece de sentido si no se comprende el carácter específico de la misma, a la luz del contexto social que la proveerá del significado que no puede obtener por sí sola. Los actos y las conductas son resultado del proceso socializador, pero no debemos deducir que es la organización la que de manera directa socializa a sus miembros.

Si consideramos la sociedad como una estructura organizada de un determinado grupo humano, está compuesta de un conjunto de entidades, instituciones y actos sociales que en su conjunto son la representación de la totalidad de los miembros, aunque esta representación esté capitalizada por importantes sectores sociales vinculados al poder real. Representantes y representados generaran conductas y acciones que son solidarias y su interrelación no es la mera suma de dichos actos, sino la constitución de la totalidad social. Toda conducta social se encuentra en un permanente proceso de transformación, pues sus fundamentos son esencialmente históricos; es decir, cambiantes dialécticamente. El objeto básico de estas estructuras sociales es la satisfacción de las necesidades de sus miembros, desde las más elementales (alimentación, vivienda y vestimenta) hasta las más sofisticadas de las sociedades contemporáneas. La socialización precisamente es el conjunto de esas actividades directamente ligadas al tipo de producción económica que realizan los pueblos; por ello, no hay estructura sin socialización, pero tampoco es posible concebir la socialización con independencia de la sociedad.

De acuerdo al pensamiento marxista, las sociedades deben clasificarse según el modo de producción que emplean. Una determinada estructura social posee fuerzas, capacidades y posibilidades de producción, pero el modo utilizado para la producción es históricamente variable. A lo largo de la historia de la humanidad se han desarrollado distintos modos de producción que han prevalecido en ciertos periodos, siendo el contemporáneo el modo de producción capitalista.

Para entender de mejor manera la importancia que el proceso de socialización tiene en el campo del desarrollo sostenible, es necesario referirnos a la forma como se desarrolla este proceso, en tanto que éste no se lleva a cabo por la sociedad en general sino por sus representantes institucionales, comunitarios y de grupo. Los aparatos estatales de la socialización son emisarios de la reproducción de las características de un determinado sistema económico.

El nivel institucional, se encarga de abordar a los individuos socializados, reunidos para la realización de tareas determinadas, lo que les provee de una cierta unidad e identidad. En este nivel existen relaciones jerarquizadas de carácter vertical y horizontal en las relaciones sociales y el estudio del concepto de autoridad: los liderazgos y códigos institucionales, en torno a instituciones de tipo educativo, religioso, militar, político, etc. Partiendo de este nivel, podemos establecer el grado de importancia que el Estado tiene para impulsar determinadas políticas en torno al desarrollo. La base de esto se encuentra en la utilización de los aparatos superestructurales ideosocializadores con que cuenta; como los medios de comunicación, así como su carácter monopolizador del poder.

La educación por excelencia es uno de los aparatos ideosocializadores contemporáneos, además de otros como la justicia (jueces, tribunales, etc.), que representa a su vez un aparato de Estado a menudo inmediatamente represivo, pero también cumple con funciones ideosocializadoras de fiscalización y de control de la

acción de los distintos aparatos, y de los sujetos individualmente. El sistema de partidos políticos, también recubre un área ideo-socializadora que, conjuntamente con organizaciones sindicales, tienen incidencia en la esfera productiva y a la vez una tarea de aglutinamiento y conformación en torno a ideales que unifican las funciones de los aparatos represivos e ideo-socializadores del Estado.

La familia, como institución, juega un importante papel en este proceso de socialización ya que la misma instruye a sus miembros desde la infancia, convirtiéndose en el mejor espacio para la reproducción de esquemas sociales determinados. Quizá uno de los primeros ideales que se inculcan sean los referidos a aspectos legales como valores sociales, entre éstos: la imparcialidad, la legalidad y la justicia, y una serie de normas de comportamiento que se valoran en el espectro entre el bien y el mal. Esto a su vez es apoyado por la escuela educadora, la religión, los grupos profesionales y el propio Estado.

Finalmente nos encontramos con aparatos cuya incidencia en la población es verdaderamente impactante y que se encuentran totalmente cargados de ideología; éstos son sin duda alguna los medios de comunicación social de masas como la radio, la televisión, el cine, periódicos, revistas, y más recientemente, Internet. Estos ocupan un importante lugar en el proceso de homogeneización ideológica en los sujetos con el fin de reproducir el sistema imperante, de aquí se desprende lo que llamamos sociedades de consumo y manipulación de los grandes sectores sociales.

La internalización, por parte de la sociedad, de una actuación positiva con relación a la implantación de un programa tendiente a concretar los principios básicos del desarrollo sostenible, es una tarea difícil de realizar sin el apoyo del Estado y las organizaciones creadas por la sociedad civil. Es importante fomentar los principios de sostenibilidad ambiental, principalmente en sociedades como la nuestra, regidas por patrones de desarrollo inspirados en el desarrollo industrial de los países capitalistas desarrollados, como modelos a seguir. Es necesario socializar un estilo de desarrollo diferente al actual, que contenga los componentes básicos de la sostenibilidad. Este proceso debe ser impulsado desde la superestructura y la base social, principalmente con las instancias cuyo principal objetivo se centra en la educación, formación y comunicación, más aún en aquellas que actúan sobre la infancia y la familia.

Si se logra incorporar a la sociedad una serie de valores ambientales y hacer que los individuos acepten su importancia en el desarrollo del país, se podrá tener éxito en la tarea socializadora, de lo contrario se corre el riesgo de echar al saco roto todos los esfuerzos que se han desarrollado en este sentido en los últimos años. De aquí la responsabilidad de que el Estado se constituya en el ente impulsor de un nuevo modelo de desarrollo, a lo que se deben sumar los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales, religiosas y políticas, que tienen mucha incidencia en la familia. La idea es generar una nueva cultura favorable a la protección del medio ambiente y los recursos naturales con la finalidad de lograr un futuro mejor.

6. La racionalidad en el uso de los recursos naturales

Con relación al tema de la racionalidad en el uso de los recursos naturales, quisiera partir del planteamiento de Enrique Leff, sobre la cuestión ambiental que dice: "La problemática ambiental plantea la necesidad de internalizar un saber ambiental emergente en todo un conjunto de disciplinas, tanto en las ciencias naturales como sociales, para construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad y las relaciones de interdependencia de los procesos en el orden natural y social que determinan los cambios ambientales, así como para construir un saber y una racionalidad social orientada hacia los objetivos de un desarrollo sustentable, equitativo y duradero".

Desde el punto de vista de la sociología son muy escasos los aportes dados en el tema ambiental, quizá esto obedezca a que no se ha visto en su totalidad la importancia que los factores de carácter ambiental tienen a nivel de la sociedad global, dejando esta temática a los tecnólogos y científicos de la naturaleza. La percepción que los grupos sociales tengan de los fenómenos naturales y la naturaleza misma como acceso a la tierra, uso de los recursos naturales, la calidad de vida de las personas y estilos de desarrollo de la población, en gran medida son determinantes para la construcción de una racionalidad social que permita transitar hacia una economía global sostenible y de construir formaciones económicas fundadas en los principios y potenciales naturales.

Para poder entender e interpretar la racionalidad existente entre la sociedad y el medio ambiente, es necesario establecer un marco teórico, partiendo del concepto de formación socioeconómica de Marx, sin desestimar los aportes de Weber y otros autores sobre el tema.

Partiendo de la premisa que la cuestión ambiental es un problema eminentemente social, se hace necesario que las ciencias sociales hagan una transformación en sus conceptos, métodos y paradigmas teóricos que permitan abordar las relaciones entre estos procesos sociales y los cambios ambientales emergentes. Es importante señalar que la conexión entre lo social y lo natural se ha limitado al propósito de internalizar normas ecológicas y tecnológicas a las teorías y políticas económicas, dejando al margen el análisis del conflicto social así como el terreno estratégico de lo político que atraviesa el campo ambiental.

La destrucción de los ecosistemas y la pérdida de calidad de vida (pobreza extrema, desnutrición, violencia, etc.) ha sido el resultado de una inadecuada intervención del hombre (en sociedad) sobre la naturaleza. El modelo de crecimiento por lo general tiene un carácter depredador que busca maximizar ganancias de tipo económico a corto plazo, revirtiendo sus costos sobre los sistemas naturales y sociales. Esto nos lleva necesariamente a la reflexión sobre los modelos de desarrollo utilizados y la necesidad de buscar alternativas viables de ejecución, lo cual a su vez nos conduce a construir una racionalidad ambiental que implica la incorporación de valores del ambiente en la ética de los individuos, en los derechos

humanos y en la norma jurídica de los actores económicos y sociales; la socialización del acceso y apropiación de la naturaleza; la democratización de los procesos productivos y del poder político; las reformas del Estado que permitan mediar en la resolución de conflictos de intereses en torno a la propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales; el establecimiento de una legislación ambiental eficaz que norme la relación sociedad-naturaleza; la transformación de instituciones que permitan una administración intrasectorial del desarrollo; y la necesidad de establecer ese vínculo entre la investigación sociológica y los problemas ambientales.

La construcción de una racionalidad ambiental es un proceso político y social que pasa por la confrontación y concertación de intereses opuestos, por la reorientación de tendencias (dinámica poblacional, racionalidad del crecimiento económico, patrones tecnológicos, prácticas de consumo, etc.); por la ruptura de obstáculos epistemológicos y barreras institucionales; por la creación de nuevas formas de organización productiva, la innovación de nuevos métodos de investigación, y la producción de nuevos conceptos y conocimientos⁵³.

El movimiento ambientalista en torno a la construcción de una nueva racionalidad, se enmarca entre lo que algunos han dado en llamar posmodernidad⁵⁴, debido a que el mismo emerge de un espacio de externalidad social y negatividad sobre los pre-establecidos como norma. Esto hace pensar que el saber ambiental se orienta en una perspectiva de carácter constructivista para fundamentar, analizar y promover procesos de transición que permitan viabilizar una nueva racionalidad social. Esto se puede lograr mediante la implementación de un nuevo estilo de desarrollo alternativo, como lo es el desarrollo sostenible.

Como punto de partida, se retoma el concepto de formación económico-social de Marx para darle alguna interpretación a la racionalidad sobre el aspecto ambiental, lo cual en ningún momento limita vincular estos conceptos exclusivamente, pues se trata de desarrollar lo más acertado posible un paradigma que nos permita establecer ese vínculo existente entre hombre en sociedad y naturaleza en lo ecológico. En tal sentido, el materialismo histórico tiene como una de sus formas más desarrolladas, como ciencia de la historia, la caracterización del modo de producción capitalista. Este en sí, encierra el conocimiento de la estructura productiva fundamental que en gran medida determina la racionalidad del proceso económico desde la "Revolución Industrial". No obstante que los efectos de dicho proceso

⁵³ Leff, Enrique. 20p.

⁵⁴ Es difícil dar una definición sobre la postmodernidad, en cuanto que diferentes pensadores como Jean Francois Lyotard, Gianni Vattimo, Jorge Luis Borges, entre otros, le han dado ciertos matices particulares a este concepto, que tienen que ver con una nueva etapa del desarrollo de la humanidad. De acuerdo con el Dr. Alejandro Serrano Caldera, que indica: "La postmodernidad no es sólo la desconstrucción de los paradigmas de la modernidad, de la concepción moderna del mundo y de la sustitución del lenguaje moderno por el postmoderno, sino que es aunque no lo proponga explícitamente y que aunque en algunos casos no lo mencionen sus teóricos, la formación de un nuevo sistema de vida cultural; de una nueva forma de producción, la producción transnacional, de una nueva organización capitalista, el mercantilismo corporativo y de una nueva concepción del Estado-Nación a través de la transnacionalización jurídico-institucional". Cit. "El doble Rostro de la Postmodernidad". 193p.

histórico ha producido en diferentes esferas de la vida social y su impacto en la naturaleza ha sido destructivo, por la lógica de extraer la mayor ganancia. El conocimiento de este proceso por sí sólo no explica las condiciones ecológicas de producción, ni sus relaciones de carácter super-estructural, a través de las representaciones ideológicas, las normas sociales establecidas y los procesos de apropiación de la naturaleza. Es precisamente ésta la parte donde los procesos ecológicos con la racionalidad económica desbordan el campo de la explicación de las estructuras y la dinámica del modo de producción capitalista.

Para "completar" este conocimiento de las estructuras económicas y sus estructuras y sus relaciones con las super-estructuras, se plantea dentro del marxismo un proyecto de articulación de diferentes modos de producción. Así, dentro del marxismo se ha avanzado por la construcción de un concepto de formación económica y social, con el propósito de comprender la riqueza, variedad y autonomía de las diferentes prácticas super-estructurales (sistemas jurídicos, científicos, educativos; formaciones teóricas e ideológicas, estructuras institucionales de Estado y estructuras de poder; organizaciones y formaciones culturales, etc.) y sus interdeterminaciones con los diferentes modos de producción.

La complejidad de estas relaciones conforma el marco de la racionalidad en la utilización de los recursos naturales y particularmente aquellos que tienen que ver con la ecología. Es por esta razón que la categoría de formación económico-social no sólo ha sido aplicada para completar el estudio del "todo social" en la sociedad capitalista moderna, sino también para el estudio de sociedades tradicionales como la nuestra, utilizando para su estudio los fundamentos del estructuralismo bajo el predominio de lo económico, como elemento del materialismo histórico.

Es importante señalar que las relaciones existentes entre la sociedad y la naturaleza han sido abordadas en el estudio de las sociedades agrarias y "primitivas", en las cuales prevalece una racionalidad tendiente hacia la conservación de la cultura y el equilibrio ecológico con el medio; lo cual, a su vez, determina la división social y familiar del trabajo y el intercambio mercantil simple de excedentes con el exterior. Este fenómeno en gran medida se presenta en sociedades como la nuestra, donde la extracción de recursos en algunas zonas no tuvo un impacto tan negativo sobre el medio ambiente. En sociedades tradicionales de la actualidad, se ha aplicado un enfoque ecológico y energético para caracterizar y evaluar la racionalidad de sus prácticas productivas. Insumos de mucha importancia en el desarrollo de metodologías para la gestión ambiental, delimitando unidades ambientales de producción y manejo sostenible de recursos naturales que integran los diversos procesos naturales y sociales que conforman su estructura y determinan su funcionamiento productivo.

Aún con todos los esfuerzos que se hagan por caracterizar una formación económico-social determinada con relación a la racionalidad en el uso de los recursos, siempre quedarán ciertos vacíos debido a la dinámica de los procesos socioambientales, la transición hacia nuevas racionalidades productivas y la

incorporación de procesos culturales y ecológicos que participen en la conformación de las relaciones de producción y de las fuerzas productivas que deben caracterizar a las formaciones sociales que funcionan y producen dentro de unidades ambientales determinadas⁵⁵.

La formación económico-social, como formaciones socioproductivas en las que se articulan los procesos ecológicos, valores culturales, los cambios técnicos, el saber tradicional y la organización productiva, en conformación de nuevas relaciones socio ambientales y fuerzas tecnológicas de producción, orientadas a la maximización de una producción sustentable de valores de uso y valores de cambio, así como la articulación de estas economías autogesionarias y de autosubsistencia, configuran una economía global de mercado que es hacia donde apunta este proceso en la actualidad.

No podemos obviar que vivimos en un mundo cuya civilización moderna nos inculca cierta racionalidad capitalista con relación a la naturaleza misma, mientras por otro lado la cuestión ambiental plantea la necesidad de introducir reformas al Estado, incorporar normas al comportamiento económico, legitimar nuevos valores éticos y procedimientos legales así como de producir técnicas para controlar los efectos contaminantes y romper con las externalidades sociales y ecológicas generadas por la racionalidad del capital. La tarea es pues, crear las bases de un nuevo desarrollo, descubriendo nuevos potenciales ecológicos, tecnológicos y sociales, planteando la transformación de los sistemas de producción, de valores y de conocimiento de la sociedad para llegar a construir una racionalidad productiva alternativa.

Las contradicciones entre la racionalidad ambiental y la racionalidad capitalista constituyen una confrontación de intereses opuestos, arraigados en estructuras institucionales, paradigmas de conocimiento y procesos de legitimación que enfrentan a diferentes agentes, clases y grupos sociales, por lo que es necesario actuar en los diferentes niveles estructurales. De tal manera que más allá de la ecologización de los procesos sociales, la resolución de la problemática ambiental y la construcción de una nueva racionalidad productiva, plantea la intervención de un conjunto de procesos sociales, la formación de una conciencia ecológica o ambiental, la transformación democrática del Estado, que permita la participación directa de la sociedad y de las comunidades, con la autosugestión y cogestión de su patrimonio de recursos, la reorganización intrasectorial de la administración pública etc.

En Guatemala, falta mucho por hacer en torno a la construcción de una racionalidad ambiental en la sociedad, quizá una tarea primaria sea la de aumentar los índices de alfabetización y mejorar los programas educativos, para lo cual se requiere del compromiso del Estado y el apoyo de la sociedad civil.

⁵⁵ Leff, Enrique 1993.

7. Legislación ambiental

En el contexto de la preocupación por el recalentamiento del globo planetario, la perforación de la capa de ozono y el efecto invernadero, ningún gobierno del mundo se puede sustraer de la firma de acuerdos, convenios, promulgación de leyes e implantación de políticas para proteger los recursos naturales y el medio ambiente.

A pesar de que suele pensarse que el derecho ambiental es de creación reciente, esto no es así, ya que la conciencia ambiental en la relación entre los Estados comenzó a gestarse a fines del año 1,800. La idea de conservar algunos recursos naturales de valor internacional nace junto con el surgimiento de la ecología como ciencia.

Quizá uno de los datos más antiguos sobre los orígenes del derecho ambiental, se encuentra en la demanda formulada en 1,868, al Ministerio de Relaciones Exteriores del Imperio Austro-Húngaro por un grupo de agricultores preocupados por la depredación de las aves insectívoras llevada a cabo por la industria del plumaje, muy desarrollada a raíz de la moda victoriana que imponía plumas a doquier. De aquel lejano tiempo hasta los albores de este siglo, se firman los primeros instrumentos bilaterales y regionales. Los temas iniciales estaban relacionados con la salud humana; la utilización de sustancias contaminantes en las guerras; las condiciones ambientales de los trabajadores; la navegación y explotación de algunos ríos, y la creación de parques y áreas de reserva de flora y fauna. El desarrollo de esta materia en lo que va del siglo ha impulsado la firma de más de 4000 acuerdos bilaterales y numerosos, y variados acuerdos y tratados de alcance universal⁶⁶.

Tal ha sido la transformación del derecho internacional en esta materia, que hoy resulta imposible enumerar y explicar el contenido y trascendencia de los acuerdos y convenciones que integran el derecho ambiental internacional. María Zeballos, hace un buen esbozo de este proceso en consecución del derecho ambiental, dividiendo el mismo en cuatro etapas desarrolladas en el actual siglo. Estas etapas son:

- Desde los primeros instrumentos internacionales hasta fines de la Segunda Guerra Mundial.

La idea base de los primeros acuerdos fue la conservación. Las preocupaciones fundamentales eran de índole económica. La ecología vino después.

- Desde 1,945, hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972).

Esta etapa se inicia con la constitución de grandes organizaciones internacionales de carácter universal y la creación de sistemas regionales y sub-regionales de rango internacional y concluye dos hechos que constituyen hitos muy importantes para la

⁶⁶ María Cristina Zeballos. "El derecho ambiental internacional: esquema de su evolución". 1996.

evolución de esta materia: a) La firma de la primera convención global moderna para la conservación integral de la naturaleza (la Convención Ramsar), y b) la reunión de Estocolmo, Suecia. Los acuerdos se orientan a las soluciones globalizadoras. Ellos son el principal instrumento de las políticas ambientales internacionales orientadas a los grandes acuerdos universales, donde se plasman principios vinculados con el ecodesarrollo, la economía sustentable y la solidaridad ambiental entre los países.

- Acuerdos u tratados firmados a partir de 1,972.

Inmediatamente después de Estocolmo la Asamblea General de la ONU aprueba, en su vigésimo séptimo periodo de sesiones (19 de septiembre de 1,972), una serie de resoluciones sobre el medio ambiente referido a los siguientes temas, a) Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente, b) Responsabilidad ambiental de los Estados, c) Creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), d) Creación de la Secretaría del Medio Ambiente dentro del sistema de las NU (con sede en Nairobi, Kenia) y e) Disposiciones internacionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente.

Luego de Estocolmo, en ámbito particular de los países se crean organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONGs) destinadas a tratar la cuestión. Comienza a modificarse el derecho interno de los Estados y ha establecerse los principios vinculados con las políticas ambientales.

Durante las dos décadas que duró esta etapa, los instrumentos internacionales se fueron adaptando a las ideas globalizadoras e integradoras gestadas, en general, por la interdisciplina ambiental y en particular, por las teorías ecodesarrollistas. Aquí, se produce una rápida modificación en la estructura en esta especialidad del derecho, en cuanto que documentos y estrategias forjados por ONGs o por encargos de organismos internacionales (que no forman parte del derecho internacional, pero contribuyen a su evolución). Un ejemplo de lo anterior lo constituye el Reporte Brundtland (Nuestro Futuro Común), el informe del PNUMA de 1987, Nuestra Propia Agenda y el Convenio para la biodiversidad y protección de las áreas silvestres prioritarias en América Central, etc.

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Conferencia de Río de Janeiro, Brasil).

La Asamblea General de las NU convocó mediante la resolución 44/228, a la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, a la que asistieron 112 jefes de Estado. Donde se firmaron los siguientes documentos, La Declaración de Río, la Convención de Protección a la Diversidad Biológica, El Convenio marco sobre Cambio Climático, la Agenda 21 y un Acuerdo previo sobre Recursos Forestales.

En el contexto de la evolución del derecho internacional, en Guatemala por los agudos problemas del medio ambiente y la constante depredación de sus recursos naturales, el gobierno se ha visto obligada a firmar acuerdos, promulgar leyes, crear

instituciones y desarrollar políticas sobre medio ambiente y recursos naturales, a reserva de su aplicabilidad por falta de voluntad política y a la resistencia de ciertos sectores tradicionales que nunca han comulgado con una tradición de respeto por la naturaleza, esta afirmación se desprende de la valoración sobre la investigación "El terrateniente guatemalteco: una aproximación a su concepción ecológica y los efectos de su práctica productiva en el medio ambiente"⁵⁷.

En efecto, desde 1,930 a 1,997 se han promulgado 1,117 normas sobre medio ambiente y recursos naturales, independiente de lo que señala la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos; Artículo 64: Patrimonio natural. Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ello exista. Artículo 97 Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictaran todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación. Artículo 119 Obligaciones del Estado. Incisos: c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente; d) Velar por la elevación del nivel de vida de los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia; (e) Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas proporcionándoles ayuda técnica y financiera. Además de lo anterior se adicionan los artículos: 126 (sobre reforestación), 127 (del régimen de aguas) y 128 (sobre el aprovechamiento de aguas, lagos y ríos). Debe agregarse la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente; Decreto Legislativo: 68-86, la Ley de Areas Protegidas; Decreto Legislativo: 4-89 y su Reglamento; Acuerdo Gubernativo: 759-90, la Ley Forestal; Decreto: 101-96. De octubre de 1996 a febrero de 1997, se aplicaron 7 Decretos, 15 Acuerdos, 1 Reglamento, 2 Ratificaciones y/o Tratados, y 13 Leyes.

Entre los Acuerdos, se pueden citar, la Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, ratificado el 28 de julio de 1,941; la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, ratificada el 11 de octubre de 1,979; la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobada en 1,978; Convención para la Protección de la Capa de Ozono, aprobada en julio de 1,987; Sobre Diversidad Biológica, que se firmó en junio de 1,992; la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada por los presidentes centroamericanos el 11 de septiembre de 1,992; el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad, Protección de las Areas Silvestres prioritarias en América Central, firmado el 5 de junio de 1,992; el Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, el 11 de diciembre de 1,992; entre otros.

⁵⁷ Ayala Vargas, Helmer Dagoberto, et. al. Universidad de San Carlos de Guatemala, DIGI. 1996.

Estos acuerdos, hacen referencia a las acciones que se deben implementar con respecto a cada uno de los problemas relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, en beneficio de la humanidad, aportando además, una gama de conceptos y términos propios de los problemas ecológicos y del medio ambiente. Es importante destacar, que a pesar de la abundante legislación no se conoce de procesos en contra de las empresas que cometen delitos ecológicos.

Finalmente en los Acuerdos de Paz, que aunque no constituye fuente de derecho si entendidos entre la sociedad, para una agenda posible futura, o bien, como un pacto inicial para el establecimiento de la gobernabilidad en democracia, estableciendo las cuestiones ecológicas desde la perspectiva del "desarrollo sostenible", tal como se denota en los mismos.

Sin embargo, es importante señalar que su contenido no es del todo comprometido con el desarrollo sostenible, en cuanto plantea situaciones como la descrita en el "Acuerdo sobre identidad y derecho de los pueblos indígenas, que hace referencia a los recursos naturales, sólo en razón del derecho que las comunidades tienen sobre los mismos a utilizarlos, sin que se agregue, o se señale la importancia de su conservación dado a lo precario, limitado y depreciado de su existencia. Sólo en el inciso "F", numeral 6, apartado IV dice: "adoptar, en cooperación con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente".

En el acuerdo sobre; "Aspectos socioeconómicos y situación agraria", el tema se trata en los acápite: "Acceso al uso de recursos naturales y protección ambiental", en el marco de la definición de desarrollo sostenible. En todo caso en los Acuerdos de Paz el tema que nos ocupa no es sistemáticamente tratado en tanto que no se contempla en el contexto de la producción en su conjunto, sino como políticas paralelas a la visión de desarrollo y crecimiento económico.

8. Economía y administración ambiental

La preocupación por el acelerado deterioro ambiental principalmente en las sociedades industrializadas, ha sido motivo suficiente para pensar en el futuro de la humanidad, cuyos cuestionamientos llegan hasta la esfera de la epistemología, lo que ha hecho necesario ver la crisis desde diferentes áreas del conocimiento científico, tal es el caso de la economía y la administración.

8.1 Economía ambiental

La crisis provocada por el deterioro ambiental, ha generado incertidumbre con respecto a la "ciencia económica", pero este problema no se plantea únicamente desde una economía centralmente planificada, pues las economías libres

particularmente de los países subdesarrollados siguen sin encontrar solución a los problemas de sobreconsumo de energía, metropolización, contaminación, etc. Y en países como el nuestro, ha los problemas ya señalados, se agrega el fenómeno de la pobreza y miseria en que se encuentra la mayoría de la población.

La discusión de este tema en las ciencias sociales, como en la economía, se vio fuertemente limitada en Guatemala a causa de las acciones de gobiernos dictatoriales impuestos desde mediados de los años 50s, hasta inicios de la década de los 90s, lo que obstaculizó sin duda, el avance de la discusión académica acerca del desarrollo de nuestro país. Sin embargo si se dio un avance en la economía de otros países con respecto a este tema, iniciándose una ofensiva a partir de los años 60s, acerca del cuestionamiento total de ella como ciencia. La economía en estado estacionarios de Hernan Daly, la concepción bioeconómica planteada por Passet, la ley de la entropía y el problema económico de Georgescu-Roegen, son algunos de éstos.

Tanto el público en general, y más aún, las entidades ambientalistas señalan acertadamente a la actividad económica, como la responsable y causante principal del deterioro ambiental. De esta manera, será responsabilidad de los economistas estudiar el porque, los procesos económicos deterioran el ambiente y presentar a su vez las alternativas que existen para evitarlo.

A pesar que en el pasado, se le dio poca importancia al papel de los economistas, la opinión a cambiado ya que los economistas resultan hoy indispensables para administrar el ambiente, sin dañar el mercado. La economía ambiental, si bien, es aún una rama menor de la economía, esta en rápido crecimiento como lo demuestra la literatura publicada recientemente.

En el momento en que ECO-92, ha llevado a hacer un balance de los logros de 20 años de acción ambiental los economistas parecen estar en el camino de convencer a la sociedad, de que el deterioro ambiental no se ha debido a que la economía no atiende los problemas ambientales, sino todo lo contrario, ha que el ambiente no atiende adecuadamente los consejos de los economistas.

Como es habitual, en otros casos el instrumental técnico aplicado por la economía neoclásica a la interpretación de los problemas ambientales, puede llegar ha ser sumamente complejo y matemáticamente sofisticado, pero el modelo conceptual básico y las conclusiones normativas resultan ser fascinantemente sencillos. Aquí se puede desarrollar la afirmación que indica que todo objeto sin dueño puede ser abusado en su utilización. De lo que se desprende la afirmación que explica, que el medio ambiente se deteriora porque es utilizado sin pagar por él, o bien el precio que se paga es mucho menor al valor real que le corresponde.

La economía ambiental convencional, ha avanzado apreciablemente y actualmente la temática ambiental en la mayoría de los programas universitarios de economía se divide básicamente en tres campos, a) la explotación de los recursos

naturales apropiados o apropiables individualmente como, tierra, bosques, fauna, energéticos y minerales, b) el tratamiento del ambiente como destino de los residuos de los procesos de producción y consumo: los problemas de la contaminación y c) la evaluación económica del ambiente. Con relación al primer inciso, sobre la explotación de los recursos naturales, la opinión general de la economía ambiental es que la sociedad hace uso excesivo del ambiente porque este es barato. La solución, al alcance de la mano, es subir los precios para incluir en ellos dichos costos ambientales. Una respuesta razonable, si consideramos las consecuencias ambientales del consumismo exacerbado de la población de los países ricos (y la población rica de los países pobres). Es importante señalar que en países como el nuestro, no es factible, aplicar esta solución a los consumos básicos de la población, debido a los amplios sectores de pobreza existentes.

Una vez, que el precio de los bienes ambientales ha sido ajustado para reflejar sus costos ambientales, la tasa óptima de extracción, no representa mayores problemas para la economía ambiental y se resuelve básicamente en términos de condiciones de oferta, demanda, tasa de interés y tasa de descuento.

Con relación al destino de los procesos de producción y consumo, tratado como una externalidad⁵⁸ ésta, es sin duda, una temática que a llamado fuertemente la atención, de los economistas ambientales de los países industrializados, como lo demuestran los documentos existentes sobre este tema son numerosos.

"En este caso, y a pesar del principio universal de la conservación de la materia, la teoría económica neoclásica consigue rápidamente desembarazarse del problema de la contaminación sustituyéndolo por otro, cómo distribuir los costos de la contaminación. Todos los ingenios teóricos para internalizar las externalidades, implementar sistemas para que el que contamine pague y desarrollar algoritmos para estimar el óptimo de tratamiento, no apunta a estudiar porqué y cómo se contamina, sino, a convertir la contaminación en una mercancía más, sujeta al juego de oferta y demanda del mercado."⁵⁹

En relación con el tema de la valuación económica del ambiente, que no es otra cosa que asignarle precios a diferentes componentes del ambiente, en especial a aquellos que no pueden ser abordados mediante el instrumental macroeconómico de la teoría de los precios de mercado, como sucede con los anteriores incisos. En esta parte entran los llamados bienes públicos, principalmente los parques nacionales y áreas protegidas, con la finalidad de construir zonas limpias para la conservación de ecosistemas y proveer de oxígeno al planeta en beneficio de las generaciones presentes y futuras. La tarea de darle un valor a los componentes ambientales es realmente compleja, por lo que los sociólogos, antropólogos, historiadores y otros científicos sociales tratan de alguna forma de encontrar una racionalidad social en torno al medio ambiente, y no de asignarle simplemente un "valor", que puede ser

⁵⁸ La externalidad se conceptualiza como las acciones por fuera del mercado que sin embargo tienen un costo o beneficio económico.

⁵⁹ Pablo Gutman. "La economía y la formación ambiental". 130p.

hasta cierto punto demasiado arbitrario, aún se use un modelo sofisticado para su obtención. En este sentido se presenta entre otras interrogantes la que indica, —¿es posible un desarrollo ambientalmente sustentable dentro de los actuales modelos económicos?—. Responder a una pregunta de esta magnitud, sería muy complicado bajo el esquema de una economía convencional, debido a que la misma está arraigada a un marco epistemológico mecanicista, consolidado alrededor de la difusión del cálculo diferencial del siglo pasado, y diseñada para interpretar procesos de ajuste marginal dentro de un sistema cercano al equilibrio.

Recrear una economía ambiental en el marco de la relación naturaleza-sociedad, significa hacer un gran esfuerzo por dejar a un lado aspectos como la visión economicista de la naturaleza, vista como un stock de recursos, para considerarla como un sistema, con sus propias leyes de comportamiento y evolución. Es necesario, hacer una revisión de las categorías históricas y materiales del análisis económico, en las que la presencia simultánea de determinantes naturales y sociales, resulta más evidente en las formas de apropiación de los recursos, de desarrollo y selección de tecnologías, etc. Por otro lado, es necesario emprender una revisión a fondo de nuestra conceptualización de los procesos de producción y consumo, sus costos y beneficios, y su distribución social y ambiental.

En un nivel más general, el concepto de formación económico social, o el estilo de desarrollo, adquieren una nueva dimensión, al incorporar el tratamiento conjunto de sus características ambientales y económicas, no se trata aquí de sumar una descripción física a un análisis histórico-económico, sino de entender, como la apropiación de un entorno natural condiciona y especifica el desarrollo de una estructura social.

En la declaración de la Cumbre de la Tierra se propone en su Artículo 16 lo siguiente, "las autoridades nacionales deberán promover la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos". La idea es crear un mecanismo económico, que permitan asumir los costos ambientales y así promover la conservación y el reciclaje de materiales.

En los últimos 17 años se han adoptado diversas medidas como instrumento de gestión ambiental. Quizá vale la pena referirse a algunas de ellas, como por ejemplo:

- ❖ Tasas por uso. Se cobran a los usuarios de los recursos naturales con el fin de cubrir el costo de manejo del ambiente, reducir el consumo y motivar la conservación. Casi en todos los países del mundo gravan los combustibles, las explotaciones forestales y de bosques naturales.
- ❖ Fondo de garantía ambiental. Los grandes proyectos mineros, forestales y de infraestructura pagan una cuota para asegurar que al final repararán los posibles daños ambientales.

- ❖ **Impuestos verdes y diferenciales.** Esta modalidad se está implantando en países como Suecia, Finlandia y Dinamarca, y consiste en reemplazar impuestos tradicionales por impuestos al consumo y contaminación del ambiente. Estos son los "impuestos verdes". De acuerdo con los impuestos diferenciales, en cambio, pagan más los usos y productos que deterioran el ambiente y se subsidian parcialmente los que son conservacionistas.
- ❖ **Tasas por emisión de contaminantes.** A las empresas se les cobra una cuota por unidad de descarga de contaminantes en el ambiente. Se trata de motivar a las empresas a tratar sus afluentes y así reducir la contaminación. Cada empresa queda en libertad de decidir cuánto trata y cuánto paga. El objeto es llegar a controlar la descarga en conjunto de la industria. Una modalidad que se ha empleado a nivel personal en países con problemas de contaminación en las metrópolis. Consiste en obligar a los conductores de automotores a controlar la emisión de contaminantes de sus vehículos, para lo cual se han creado estándares internacionales. Quien contamina es multado y obligado a mejorar las condiciones de su motor. Esta medida se trató de implementar en Guatemala, pero la misma no quedó establecida con criterio de obligatoriedad, lo que hace que los conductores que moralmente consideran el daño ambiental revisen sus vehículos. Medida que no tiene un impacto positivo ya que una minoría de la población cumple con este procedimiento.
- ❖ **Incentivos económicos internacionales.** Se utilizan para financiar la eliminación de gases que afectan la capa de ozono y para programas de conservación ambiental con beneficios globales. Cabe mencionar aquí la modalidad de canje de deuda por naturaleza, que no es más que una operación en la cual un organismo conservacionista se convierte en el nuevo acreedor de una deuda o de parte de ella, comprando a precios de descuento, la deuda externa contraída por un país. Localmente, se convierte en deuda en fondos en moneda nacional, los cuales son destinados a programas de conservación.

En Guatemala, varias entidades privadas de conservación en conjunto con el World Wildlife Fund (WWF) determinaron la importancia de unificar sus criterios y estrategias de conservación, bajo una sola organización para establecer un fondo permanente que proporcione apoyo económico en forma continua para actividades de conservación. El 26 de octubre de 1990 se publicó la resolución de la Junta Monetaria; No. JM-275-90, la cual crea el marco legal que permite las conversiones de deuda por naturaleza. Como resultado de esta iniciativa, se creó el Fideicomiso para la conservación de Guatemala el cual se constituyó el 29 de abril de 1991, con participación de varias fundaciones y organizaciones ambientalistas.

Los objetivos generales que se pretenden alcanzar por medio de los ingresos del Fideicomiso son:

- a) Áreas silvestres protegidas y vida silvestre.
- b) Divulgación, promoción y educación ambiental.
- c) Investigación.

d) Fortalecimiento institucional.

Al amparo de la resolución de la JM, el Fideicomiso para la conservación de Guatemala se propone realizar operaciones de canje de deuda externa para conformar el Fondo de Conservación, que servirá para el financiamiento continuo de actividades de conservación del país.

Finalmente, es importante señalar que los instrumentos económicos no están capacitados para reconocer cuestiones de equidad social, ni límites naturales, por lo que no se puede asegurar que los más pobres no queden sin agua, establece cuanta contaminación puede absorber el medio ambiente sin sufrir deterioro. Los mecanismos del mercado no responden estas interrogantes. Es la sociedad quien debe decidir cuáles son los límites del uso del ambiente y las metas de equidad y solidaridad que han de formar parte de una estrategia de desarrollo sostenible.

8.2 Administración ambiental

El tema de la administración ambiental y su integración con el desarrollo se ha convertido en una gran preocupación para los habitantes, las empresas y los gobiernos de todo el mundo. Se puede decir que las prácticas de administración ambiental y desarrollo económico, así como la planeación de ambos y las construcciones teóricas en las que descansan están en un período de revisión.

De acuerdo a Michael Colby, propone cinco paradigmas básicos en la relación entre los seres humanos y la naturaleza o de la llamada administración ambiental del desarrollo. Cada uno de los paradigmas tiene diferentes supuestos acerca de la naturaleza humana, de la propia naturaleza y de las interacciones. Cada uno plantea distintas cuestiones y percibe diferente evidencia, imperativos dominantes, amenaza o riesgos (problemas para el desarrollo), y tiene diversas técnicas de modelación para el funcionamiento del globo, y diferentes soluciones y estrategias de administración.

La economía de frontera

Kenneth Boulding (1966), utilizó la frase "economía de frontera" para describir el enfoque que prevaleció en la mayoría de países por lo menos hasta fines de la década de los 60s. En su aspecto más básico éste enfoque trata la naturaleza como una oferta infinita de recursos físicos (materias primas, energéticos, agua, etc.) que pueden usarse para beneficio humano, y como un resumidero infinito para los subproductos del consumo de estos beneficios, con la forma de diversos tipos de polución y de degradación ecológica.

En este aspecto del traspaso de la afluencia de recursos de la naturaleza a la economía, y de la afluencia de desechos de regreso al "ambiente", no entraba en el

pensamiento económico, pues se creía que su extensión era infinita, mientras que la economía neoclásica se ocupaba principalmente de la asignación de recursos percibidos como escasos (Daly, 1989) y la economía marxista se centraba en la distribución. No había ningún ambiente biofísico explícito por administrar, ya que se consideraba sin importancia para la economía.

Tanto en el análisis económico neoclásico como con el marxismo se perciben el trabajo humano y el capital creado por el hombre como factores primarios limitantes de la producción. Hay fe sin límite en el progreso del genio humano, en la benevolencia del avance tecnológico y de su capacidad combinada para afrontar todos los problemas que pudieran surgir, de ordinario mediante la sustitución cuando la escasez hace que se eleven los precios. Dado que tanto la capacidad de la naturaleza como el ingenio humano se creen limitados, es poca la responsabilidad conceptual de que la acumulación del daño y el agotamiento de los recursos restrinja finalmente la producción y la oportunidad humana.

El agotamiento o la degradación de los recursos aumenta su valor medido, pero, con frecuencia reduce la calidad de vida de los habitantes y degrada la funcionalidad del ecosistema en que descansa haciéndolo más vulnerable.

Muchas tecnologías que se han usado para el desarrollo, son básicamente tecnologías o estrategias para la administración del ambiente, ya que se desarrollaron con el propósito de aumentar el poder del hombre para extraer recursos y producción de la naturaleza y/o para reducir el efecto de la variabilidad de la naturaleza en la sociedad. Tenemos como ejemplo de lo anterior la sustitución de los ciclos naturales de los nutrientes, con la finalidad de combatir el hambre, riego mecanizado, monocultivo, etc.

La mayoría de los países en desarrollo, ha limitado de una manera u otra este enfoque básico para la administración económica y ambiental. Este enfoque de la economía de frontera se justifica ha menudo como un mal menor, necesario durante las primeras etapas de la industrialización para el desarrollo, junto con el rápido crecimiento demográfico, a fin de alcanzar un estado más avanzado. Se cree que el daño podrá repararse fácilmente cuando sea necesario, después de que el desarrollo haya llegado plenamente, momento en el cual pueda la administración ambiental aplicarse.

La ecología profunda

Se le llama ecología profunda, a la visión del mundo completamente contraria a la economía de frontera, se trata de un sistema de valor y ético, fundamentalmente diferente. En muchos sentidos es una reacción a las consecuencias del paradigma dominante. Es mucho menos entendido o aceptado, aunque esta creciendo como un movimiento político. No debe confundirse ecología profunda con la ciencia de la ecología. En su forma actual, es un esfuerzo por sintetizar muchas actitudes filosóficas antiguas, y algunas nuevas, acerca de la relación entre la naturaleza y la

actividad humana, con acento particular en los aspectos éticos, sociales y espirituales que han sido subestimados en la concepción económica del mundo dominante.

Es importante señalar que la ecología profunda, esta lejos de ser todavía una filosofía unificada y congruente, aunque algunos de sus partidarios consideran este aspecto como una fuerza, más que ser una debilidad, ya que promueve la diversidad y la flexibilidad. Se basa eclécticamente en diversas escuelas de pensamiento, como el conservacionismo de la vida silvestre; el romanticismo y trascendentalismo del siglo XIX; filosofía y religiones orientales tales como el budismo; varios conceptos religiosos de la ética, justicia y la equidad; el ecofeminismo; el pacifismo; la democracia jefersoniana, descentralizada y participativa, y algunos de los aspectos de la igualdad social del socialismo, además de la ciencia moderna de la ecología de sistemas.

Los ecologistas profundos aprecian algunos de los aspectos más científicos de la ecología de sistemas mezclados con una visión biocéntrica (no antropocéntrica) de la relación hombre naturaleza. Entre los temas básicos se encuentran la igualdad intrínseca de las bioespecies, las grandes reducciones de la población humana, la autonomía biorregional⁶⁰, la promoción de la diversidad biológica y cultural, la planeación descentralizada con utilización de varios sistemas de valores, las economías no orientadas hacia el crecimiento la tecnología no dominante y un uso mayor de los sistemas locales de administración y tecnología. Los ecologistas profundos, consideran que los avances tecnológicos conducen a problemas más grandes, costosos e intratables, más bien que al progreso.

En la práctica estas estrategias, significan a menudo que el hombre se ponga al servicio de la naturaleza o sea una jerarquía contraria a la economía de frontera. Definitivamente la aplicación de esta filosofía provocaría cambios radicales en los sistemas sociales, legales y económicos, y en las definiciones del desarrollo.

La protección ambiental

El reconocimiento del problema de la creciente polución en el contexto polarizado de la economía de frontera, frente a las nacientes escuelas de la ecología profunda, condujo a la percepción de la necesidad de celebrar compromisos o transacciones, con lo que la percepción de la ecología contra el crecimiento económico se hizo por fin explícita.

En algunos países industrializados, se institucionalizaron los pronunciamientos del efecto ambiental. Su propósito era de provisión de un instrumento racional para la evaluación de los costos y beneficios de las actividades de desarrollo antes de que se iniciaran. Dentro de este modelo, entran los llamados Estudios de Impacto Ambiental, que se desarrollan antes de montar una fábrica o industria, complejo turístico, colonizar una zona, etc. Muchas veces este EIA se hace

⁶⁰ Se refiere a la reducción de las dependencias económicas, tecnológicas y culturales e intercambios dentro de regiones enteras de características ecológicas comunes.

después de haber instalado la infraestructura, lo que da una idea contraria de desarrollo, esto implica lo que algunos llaman, agenda negativa en la política y la administración del ambiente. Se llama negativa porque institucionalizó un enfoque que se centraba en el control de los daños, en la reparación y la limitación de la actividad dañina.

El análisis económico se basa todavía en el modelo neoclásico del sistema económico cerrado, la estrategia principal de este paradigma, consiste en la legalización del ambiente como una exterioridad económica. Se crean organismos o ministerios especiales de protección ambiental, encargados de la fijación de límites. Pero tales organismos no son responsables de la planeación de las actividades de desarrollo, en formas que no contaminen o degraden el ecosistema al mismo tiempo que lo utilizan.

La percepción de imposibilidad e injusticias se debe por lo menos en parte al hecho de que el enfoque de la proyección ambiental es básicamente la variación moderada del paradigma de desarrollo de la economía de frontera. Se añaden algunas restricciones a la actividad, cuyos efectos se interpretan a menudo como una conservación de la dicotomía de ricos y pobres. En virtud de que el análisis económico busca sólo tipos de información limitados, de base monetaria, y los beneficios ecológicos resultan difíciles de cuantificar, la administración ambiental sólo aparece como un incremento de los costos en esta variante del modelo.

La administración de los recursos

La administración de los recursos, es el tema básico de informes tales como: Nuestro Futuro común (1987), El Estado del Mundo, los Recursos del Mundo. Este tema implica tanto una extensión teórica muy natural de la economía neoclásica como un cambio fundamental en la práctica. Por lo tanto, podría calificarse de evolutivo más bien que de revolucionario.

La idea básica consiste, en incluir todos los tipos de capital y de recursos biofísicos, humanos, infraestructura y monetarios en los cálculos de las cuentas nacionales, la productividad y las políticas de desarrollo y de planeación de la inversión. El clima y los procesos que lo regulan se están considerando ahora como un recurso fundamental y vital, que debe administrarse, según este paradigma. La interdependencia y los valores múltiples de diversos recursos se toma más en cuenta, por ejemplo: el papel de los bosques naturales, la fecundidad del suelo, la regulación del clima, la productividad pesquera, etc.

La creación de parque o reservas, se basará en el futuro, en mayor medida, en la capacidad de regulación de los recursos energéticos y del clima. Los administradores de recursos naturales, consideran la estabilización de los niveles de población en los países en desarrollo y las reducciones del consumo per capita de las naciones industrializadas, como algo absolutamente esencial para el logro de la

sostenibilidad. De nuevo estos recursos se designan al uso de los seres humanos; de hecho esto es lo que implica el término recurso.

Los recursos globales, como la atmósfera y su capa de ozono, el clima, la biodiversidad y los recursos oceánicos, han surgido como problemas para los que resultan completamente inadecuadas las estructuras y los conceptos legales, económicos, políticos e institucionales preexistentes, en consecuencia, se han realizado varias iniciativas nuevas en el derecho de las propiedades comunales mundiales, y se están planteando otras más que podrían realizarse.

Otra paradoja, es que mientras los pobres son perjudicados en mayor medida que los ricos por la contaminación y la degradación de los recursos, las prioridades de la supervivencia inmediata de los pobres superan infaliblemente su interés por la calidad ambiental. La economía política y las preocupaciones prácticas de la administración ambiental en los países en desarrollo son muy diferentes de la de los países desarrollados (industrialmente).

La preocupación por el ambiente ya no implica convertirse en enemigo del desarrollo. En efecto, el desarrollo sostenible depende del ambiente. Aunque hay una retórica considerable en este sentido, muchos están teniendo dificultades para entender su significación operativa, y para tomar las decisiones necesarias con el objeto de cambiar el statu Quo. Es fácil caer en el lenguaje tradicional y polarizador del debate de la economía de frontera contra la ecología profunda, ya que todavía se considera al imperativo neoclásico del crecimiento económico como la meta del desarrollo, pero la sostenibilidad se ve como una restricción necesaria para el crecimiento.

Se ha trabajado mucho en la línea de integrar el entendimiento de la economía de la naturaleza con la economía de mercados, y para mejorar el sistema de cuentas nacionales las Naciones Unidas, han elaborado varios documentos como lo demuestra el Departamento Ambiental del BM y varios informes del Instituto de Recursos Mundiales. Este enfoque también llamado "paradigma de la eficiencia global", posee un programa básico que depende de las nuevas tecnologías para incrementar la eficiencia energética y conservación de recursos en general, bajo el principio de que quien contamina paga el daño causado.

La corrección de los sistemas de incentivos, a fin de aprovechar las fuerzas del mercado en la administración eficiente del ambiente, constituye un tema importante como los permisos negociables para las emisiones de gases que constituyen un ejemplo de ello, gran parte del mismo, se centra en la determinación correcta de los precios de todos los recursos naturales. En esencia la ecología se esta tornando económica.

Ecodesarrollo

El ecodesarrollo, trata más explícitamente de reestructurar la relación entre la sociedad y la naturaleza en un juego de suma positiva, mediante la reorganización de actividades humanas, para que sean sinérgicas con los procesos y los servicios de los ecosistemas, y se opone a la simbiosis sencilla de regreso a la naturaleza defendida por los ecologistas profundos. El uso de la palabra desarrollo, en lugar de crecimiento, denota una reorientación y un mejoramiento explícito del nivel de integración entre sí, de las preocupaciones sociales, ecológicas y económicas.

El ecodesarrollo expandiría las fronteras del sistema, considerando que con la administración de los recursos se reemplaza el modelo del sistema económico cerrado, por el modelo de "economía biofísica", de una economía termodinámicamente abierta, incrustada en el ecosistema de tal manera que los recursos biofísicos (energéticos, materiales y ciclos de procesamiento ecológico) fluyan del ecosistema hacia la economía, y los energéticos degradados (no útiles) y otros subproductos (la polución) lo hagan hacia el ecosistema. Este modelo trataría de sustituir el principio del contaminador paga por el de la prevención de la polución es rentable, reestructurando explícitamente la economía de acuerdo con principios ecológicos para reducir este transumo a niveles sostenibles.

El ecodesarrollo, requiere de la administración a largo plazo, de la adaptabilidad, la resistencia y la incertidumbre, a fin de reducir la presentación de sorpresas causadas por el cruce de umbrales ecológicos desconocidos. Debe incluirse la incertidumbre ecológica en la modelación económica y los mecanismos de planificación.

Desde la perspectiva del ecodesarrollo, uno de los cambios de actitud más importantes que necesita la sociedad moderna es el abandono de la noción de que la gente tiene derecho a hacer cualquier cosa que se haya hecho en el pasado. La ecologización gradual de los códigos fiscales elevando los impuestos a la extracción de recursos, y a las actividades contaminantes, al mismo tiempo que se reducen los impuestos a las otras actividades que deberían alentarse (trabajo, ahorro, inversión, reciclaje de los recursos, incremento de la eficiencia, protección de las funciones de ecosistemas, etc.), puede ser un medio más flexible y socialmente más equitativo que los derechos de polución negociable, para alcanzar la sostenibilidad (Colby, 1990).

El ecodesarrollo, pretende también incluir las preocupaciones de la equidad social y la cultura, expresadas por las diversas escuelas de la ecología profunda. Por otro lado, en el ecodesarrollo se otorga por lo general mayor significación al papel del conocimiento y la experiencia nacional en las interacciones de los ecosistemas humanos, por lo que los regímenes de propiedad comunal ecológicamente apropiados serían mantenidos y quizás en algunos casos ampliados.

El ecodesarrollo, para sí, de la ecología economizadora, a la ecologización de la economía o de sistemas sociales completos, toma como base el conflicto que existe

entre los valores antropocéntricos y los valores biocéntricos, el ecodesarrollo busca sintetizar el ecocentrismo rehusándose a colocar a la humanidad por encima o por debajo de la naturaleza.

A manera de síntesis, sobre los cinco paradigmas de la administración ambiental, podemos hacer una aproximación con respecto al caso guatemalteco, en relación, a que no se emplea uno de ellos en particular, sino más bien se da una combinación entre ellos, y el modelo económico neoclásico que se desarrolla en el marco de un sistema económico-social capitalista (economía de libre mercado), en donde la sostenibilidad no se ha desarrollado como debiera ser. Ningún enfoque en particular tiene la mejor respuesta, para cada tipo de problema en la administración ambiental o de desarrollo, por lo que en la medida que evolucionan los nuevos paradigmas, tienden a incluir gran parte de los antiguos modelos económicos.

9 La viabilidad e importancia de un programa nacional de desarrollo sostenible

Las reiteradas, y cada vez más agudas manifestaciones de la precariedad en que se encuentran los sistemas naturales que permiten la vida en el planeta, han dado lugar, sin duda, a la percepción de que la humanidad atraviesa una crisis, que es a la vez generalizada en el sentido económico, sociopolítico, institucional, ambiental y en general global, cuyos efectos trascienden las fronteras nacionales; ésta percepción, se ha visto reforzada a través de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Corresponde pues, afirmar que la sociedad global de fines del siglo se ve enfrentada, no ha una nueva crisis de las tantas que la han caracterizado, sino, al agotamiento de un estilo de desarrollo que se ha revelado ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto, tanto a nivel nacional como mundial.

La crisis que subyace a dicho agotamiento, se ha visto proyectada por una parte, en el ámbito ecológico a causa del empobrecimiento progresivo del patrimonio natural del planeta y en lo ambiental por el debilitamiento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas. Lo que revela también su carácter ecopolítico, directamente relacionado con los sistemas institucionales y de poder que regula la propiedad, distribución y uso de los recursos naturales. Las situaciones de escasez absoluta de recursos naturales y de depósitos para almacenar los desechos de la sociedad industrial, cuyas manifestaciones han sido tradicionalmente descalificadas como "neo-malthusianismo"⁶¹ equivocado, se ven ahora agravadas por situaciones de

⁶¹ Explicación científica del crecimiento de la población, sus factores, limitaciones y consecuencias, desarrollada por Thomas R. Malthus, pastor y economista inglés. Malthus construyó un sistema sobre dos postulados fundamentales, a saber: que el alimento es necesario y la pasión entre los sexos permanente. Si se admiten estos dos postulados, aseguraba poder refutar la posibilidad de perfección de la sociedad humana. La esencia de la teoría malthusiana está en que la población tiende a crecer en progresión geométrica, en tanto que no es humanamente posible aumentar la alimentación más que en progresión aritmética. Por consiguiente, la población estará siempre presionando sobre el

profunda escasez relativa, es decir, por patrones insustentables de consumo o por iniquidades en el acceso a los recursos. Por último, la necesidad de transitar hacia un estilo de desarrollo sustentable, implica un cambio en el propio modelo de civilización hoy dominante, particularmente en lo que se refiere al patrón de articulación sociedad-naturaleza.

En efecto, las propuestas hacia la sostenibilidad ponen en tela de juicio un estilo de desarrollo internacionalizado, lo cual, ha sido determinado por la tendencia homogeneizadora de la economía mundial, sobre la base de la adaptación del modelo tecnológico e institucional de las empresas transnacionales, y cuyas expresiones más salientes lo constituyen los procesos de modernización de la agricultura, de urbanización, de apropiación extensiva del stock de recursos naturales, y de utilización de fuentes no renovables de energía. Para caracterizar, empero, la propuesta de desarrollo sostenible como una alternativa a la crisis del estilo actual, habría que partir, de la comprensión adecuada del proceso social que la ha denotado y las posibles soluciones vía desarrollo sostenible, que se habrán que buscar en el propio sistema social y no sobre la base de alguna magia tecnológica.

En la conferencia de Estocolmo (1,972), se hizo énfasis a los aspectos técnicos de la contaminación provocada por la industrialización, el crecimiento poblacional y la urbanización, todo lo cual imprimía un carácter nitidamente primmundista a la reunión. No fue, sino, hasta la conferencia de Río (1,992) donde se estableció plenamente, que los problemas del medio ambiente ya no pueden ser disociados de los problemas del desarrollo, con esta posición se corrobora lo que el Informe Brundtland (1,987), ya había planteado sobre el desarrollo y el medio ambiente en los países subdesarrollados, señalando la necesidad de materializar un estilo de desarrollo sustentable, estrechamente relacionado a los problemas de la pobreza, satisfacción de necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, en una nueva matriz energética, que privilegie las fuentes renovables y el proceso de innovación tecnológica. En respuesta a una solicitud de la Comisión Brundtland, se creó en 1,989 la Comisión Latinoamericana de Desarrollo y Medio Ambiente, cuyo informe se dio a conocer en 1,990, haciendo hincapié en los vínculos entre riqueza, pobreza, población y medio ambiente. Por último, la CEPAL, en la reunión regional sobre medio ambiente (1,991) siguiendo la huella de sus precursores, enfatizó, empero la necesidad de armonizar los desafíos de transformar las economías latinoamericanas haciéndolas más competitivas, promover mayor equidad social y permitir la preservación de la calidad ambiental y del patrimonio natural de la región.

Dadas, las líneas generales para asumir un nuevo modelo de desarrollo compatible en gran medida con la naturaleza y el ambiente, e identificados los principales problemas al respecto, se nos plantea el problema de la viabilidad de este proceso en Guatemala, tomando en cuenta su importancia innegable, no sólo, para países como el nuestro, sino a nivel global. Es necesario cambiar los patrones de producción y consumo, particularmente en los países industrializados. Es ha partir de

suministro de alimentos en tal forma que producirá, de modo inevitable, grandes males sociales. (Cit. Diccionario de Sociología)

este entendimiento específico de la crisis del desarrollo, que los problemas globales del ambiente y del agotamiento del stock de recursos naturales, que se constituyen, nada menos, que las manifestaciones más evidentes del agotamiento del estilo internacionalizado vigente de vida a partir de la postguerra, que necesitamos detener a mediano plazo.

La viabilidad de un programa nacional de desarrollo sostenible, depende claro esta, de muchas situaciones y condiciones. Una de ellas, quizá la más importante sea la decisión de política del Estado de desarrollar un programa tendiente al impulso del desarrollo sostenible en todos los ámbitos, educación, salud, bienestar social, economía, producción, legislación etc. Este papel debe ser asumido en una primera fase por el Estado, mientras se fortalezca la sociedad civil, quien en definitiva deberá tomar la responsabilidad al consolidarse el sistema democrático. Dicho de otra manera, en sumamente necesario socializar el proceso ha tal grado que se genere una conciencia colectiva sobre la importancia de impulsar esta modalidad de desarrollo, en todos los niveles de la sociedad. De no establecerse un profundo programa respecto al tema y, sin el fuerte compromiso del gobierno de turno de común acuerdo con la sociedad civil, será imposible su puesta en marcha, con lo que se continuará con la copia de modelos de sociedades industrializadas que presentan un contexto diametralmente diferente al nuestro, fundamentalmente en lo referente a las condiciones de vida de la población. Bajo este esquema indudablemente se está condenando el futuro de la sociedad guatemalteca.

El beneficio de la sostenibilidad, que se plantea a largo plazo, no será posible si la sociedad se mantiene compartimentada y agrupada más por intereses que por ideales y, confrontada en un esfuerzo cotidiano de descalificación recíproca. Esta claro, que llevar adelante el proceso se aborda un verdadero desafío, en el cual la viabilidad del mismo esta interceptada por un sinnúmero de situaciones negativas, sin embargo, su implementación resulta necesaria como alternativa impostergable y real que debe asumir la sociedad mundial.

La importancia del programa es indiscutible, y de alguna manera el Estado ha tomado un compromiso mediante la firma de diversos documentos (tratados, convenios, etc.), tanto a nivel nacional y regional, como mundial, en los términos de aceptar la competencia de cierta reglamentación y compromiso de llevar adelante los procesos tendientes al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Hace falta en este sentido la voluntad política de los diferentes gobiernos en asumir el programa en esta línea.

Si al Estado, se le confiere principalmente la responsabilidad de asumir el proyecto social del desarrollo sostenible, no olvidemos que estamos hablando de un Estado y sistema político en crisis, ha raíz de la no-resolución los problemas de la oligarquía, mediante los intentos populistas, reformistas y desarrollistas, los dos últimos constituyeron hasta cierto punto intentos de afrontar las insuficiencias de la opción populista. En especial, se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes políticos, de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le

ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento. Sin embargo al no lograrse un proceso de cambio en la estructura socioeconómica, el Estado hace crisis.

La situación del Estado, si bien es consonante con su formación social poco representativa, y de encontrarse en una situación de crisis de competencia del aparato público para administrar los conflictos sociales, provocados por el estilo particular de desarrollo capitalista, como es el caso del largo conflicto armado interno de Guatemala, que se desarrolló por más de tres décadas, dejando un legado de destrucción y sufrimiento, tanto humano como material, cuyos logros positivos son reducidos, situación que llevo al país a un proceso de deslegitimación del Estado, que en la actualidad es el principal obstáculo para construir una verdadera democracia en nuestra sociedad. Ante esta situación de crisis, es necesario fomentar el estado de derecho, modernizar la economía, disminuir la pobreza, mejorar los servicios públicos y reformar todo aquello que impide el progreso social.

Ante el actual panorama, queda claro que el camino ha recorrer para lograr mejores condiciones, que permitan generar una base más sólida para el proceso de transformación de un desarrollo capitalista dependiente a uno de carácter sostenible, es una difícil tarea, pero necesaria para encaminar a nuestra sociedad hacia un mejor futuro, en el cual el hombre sea el centro del desarrollo y no un simple instrumento para alcanzar el mismo, únicamente sobre la base del crecimiento económico, que no necesariamente indica desarrollo humano.

CONCLUSIONES

Son muchas las conclusiones a las que se podría arribar, después de haber hecho un análisis de las políticas social y económica de gobierno en el campo del desarrollo sostenible en Guatemala, sin embargo, es necesario centrar la atención a los aspectos más importantes obtenidos en la investigación.

1. Las nuevas condiciones de precariedad en la que se desarrolla la condición humana, hace necesaria la formación de una cultura en donde cada uno de los individuos que habitamos el planeta despleguemos hábitos y costumbres que tiendan a la protección y conservación de nuestro medio, esto debe ir acompañado de un profundo sentido de solidaridad hacia los sectores en situación de pobreza, y más aún los que se encuentran en extrema pobreza, lo cual debe incidir en disminuir los altos índices en este renglón. La idea es romper en alguna medida con el círculo vicioso de la pobreza. Para poder desarrollar un programa de gobierno en este sentido, es necesario que las instituciones del Estado, así como la sociedad civil encaminen sus acciones de forma coordinada para atender esta problemática social, cuyo contenido es diametralmente opuesto al desarrollo humano.

Hasta el momento, no existe congruencia entre los programas de gobierno en el combate a la pobreza, lo poco que se ha hecho, se refiere a elaboración de documentos de carácter discursivo, lejos de acciones concretas sobre el tema. Por el contrario, en lugar de buscar el beneficio de los sectores marginados, se habla de privatizar servicios esenciales como la educación y salud, dejando estos servicios a merced del mercado y su sistema de oferta y demanda. Lo anterior impide desarrollar al país equitativamente, bajo un sistema sostenible y menos aún preservar la naturaleza.

2. Si no se desarrolla una cultura ecológica a través de un proceso de socialización y educación a partir de la infancia, difícilmente podremos cambiar la situación de deterioro ambiental que plantea a mediano y largo plazo el colapso definitivo del nicho natural del ser humano. La base para generar una cultura ecológica se fundamenta en la educación y concientización, de la importancia que tiene la vía del desarrollo sostenible en nuestro país. Si bien es cierto que existen una serie de problemas sociales, que plantean prioridades, no debemos considerar el tema del desarrollo sostenible como menos importante, sino por el contrario, nuestro desarrollo debe descansar en el mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales, ya que la vía de la industrialización sigue siendo lejana a nuestra realidad.
3. Sólo mediante un proceso educativo desde el nivel primario, será posible construir un sistema en donde la racionalidad ambiental sea el eje fundamental del sistema político y social, que necesariamente pasa por la confrontación y concertación de intereses opuestos, la reorientación de tendencias, la ruptura de obstáculos epistemológicos y barreras institucionales, creación de nuevas

formas de organización productiva, la innovación de métodos de investigación y la producción de nuevos conceptos y conocimientos.

4. No hay una coordinación eficiente entre los distintos entes relacionados con el tema del desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente desde el Estado, ya que los vínculos de este, con la sociedad civil son sumamente débiles, lo que impide desarrollar las políticas planteadas y acordadas por los Presidentes y Jefes de Estado en las diversas reuniones regionales y mundiales sobre el tema. Aún la sociedad civil tiene grandes problemas para enderezar sus políticas institucionales con relación al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, debido a que no existe un ente único de coordinación lo que lleva a duplicar esfuerzos y dejar áreas sin atención.

Por otro lado, los vínculos existentes entre el Estado y la sociedad civil, son realmente débiles, debido al deterioro de las relaciones entre ambas instancias como producto del enfrentamiento armado interno y el incremento de la brecha entre ricos y pobres, que lejos de disminuir se ha ampliado en los últimos años. Por su parte, el papel de intermediación de los partidos políticos entre la sociedad civil y el Estado se han visto deterioradas por el mal papel que han jugado estas instancias y la falta de credibilidad de las mismas.

5. La legislación ambiental no cuenta con el apoyo suficiente por parte de los poderes del Estado, lo que la hace vulnerable ha ser violada por las autoridades y los ciudadanos. Ejemplo de ello lo constituyen los estudios de impacto ambiental que en muchos casos no se exigen a las empresas, o bien se dejan pasar por sobornos a las autoridades, la emisión de contaminantes a las cuencas de ríos, los basureros clandestinos, incendios de bosques y robo de madera, entre otros. Es importante hacer notar que se tiene al medio ambiente como propiedad de nadie, lo que lo hace sujeto de alteraciones, este hecho tiene que ver mucho con aspectos culturales y educativos.
6. Con relación a la administración ambiental, el principal dilema se presenta cuando se plantea la compatibilidad de la política ambiental con relación a las políticas de crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Dado a que estos dos factores han sido fundamentalmente los que han impactado en los recursos naturales y el medio ambiente. El punto principal radica, en que los beneficios extraeconómicos que generan los recursos naturales y el medio ambiente no han sido valorados y por lo tanto, el sistema social y los agentes económicos los desperdician o bien no internalizan los costos adecuadamente, lo que provoca desequilibrio en los ecosistemas.

Finalmente, hago la reflexión sobre la importancia de asimilar el proyecto de desarrollo sostenible como quizá la única alternativa viable que tengan las sociedades subdesarrolladas como la nuestra, para enfrentar los retos del futuro, que plantean un mundo globalizado en el cual, nuestros recursos naturales serán nuestra más importante riqueza y fuente de desarrollo real, ante una situación en la que cada

vez tenemos menos posibilidades de competir frente a los nuevos actores sociales a nivel mundial.

RECOMENDACIONES

Quisiera plantear de forma básica algunas recomendaciones que pueden servir para impulsar las políticas económicas y sociales por parte del Estado guatemalteco.

1. Para impulsar los planes y acciones en relación al desarrollo sostenible y su componente ambiental, es importante considerar como factor determinante la educación en sus diferentes niveles, pero principalmente la erradicación del analfabetismo, que es uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano en nuestro país. Además, es necesario activar programas de educación no formal y bilingüe principalmente a nivel rural.
2. Se debe mejorar las condiciones de vida de la población (salud, vivienda, empleo, etc.) y generar medidas tendientes a la reducción de la pobreza y eliminación del indicador de exclusión social, a través de un programa nacional de solidaridad y distribución equitativa de los recursos generados por el país. Es necesario fomentar programas de capacitación que permitan desarrollar a las personas en sus labores de manera calificada, con lo cual podrán mejorar sus ingresos y tener acceso a mejores fuentes de empleo, aumentando su productividad.
3. Mejorar y desarrollar los mecanismos de coordinación tanto en el ámbito estatal como de la sociedad civil y estrechar los vínculos en este sentido entre gobierno y sociedad civil, en un ambiente de respeto y dialogo, como única vía de desarrollo, en un proceso que evite al máximo la degradación del medio ambiente, en detrimento de la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.
4. Fomentar las actividades de la ALIDES a nivel nacional y regional a través del mecanismo de socializar el desarrollo sostenible, fomentando y apoyando a las instituciones civiles y ONGs vinculadas al tema, considerando a la persona como el centro del desarrollo..
5. Implementar medidas legislativas tendientes a evitar el deterioro ambiental, cuya aplicación sea apegada al sistema jurídico nacional e internacional.
6. El medio ambiente debe ser administrado racionalmente, por lo que es necesario fomentar todas aquellas iniciativas que valoricen los esfuerzos en ese sentido como certificar los productos elaborados bajo medidas de protección ambiental.

ACRONIMOS

AID	Agencia Internacional de Desarrollo
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMSA	Autoridad para el Manejo del Lago de Amatitlán
ANACAFE	Asociación Nacional del Café
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACIF	Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CCAB	Consejo Centroamericano de Bosques
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCAP	Consejo Centroamericano de Areas Protegidas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COEDUCAS	Comités Educativos Locales
CONADEL	Consejo Nacional para el Manejo de los Desechos Líquidos
CONADESCO	Consejo Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONAP	Comisión Nacional de Areas Protegidas
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONGCOOP	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FCG	Fondo para Conservación en Guatemala
FESS	Fondo de Emergencia de Solidaridad Social
FOCADES	Fondo Centroamericano del Medio Ambiente
FOGUAMA	Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEF	Fondo Mundial para el Ambiente
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Índice de Desarrollo de la Mujer
IEDS	Índice de Exclusión del Desarrollo Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INE	Instituto Nacional de Estadística
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NU	Naciones Unidas
PAYASA	Proyecto de Agua Potable y Saneamiento del Altiplano
PCCC	Proyecto Centroamericano sobre Cambios Climáticos
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
RAU	Red Ambiental Urbana
RDS	Red de Desarrollo Sostenible
REJUDES	Red Juvenil para el Desarrollo Sostenible de Guatemala
REDFIA	Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental
ROCAP	Regional Office for Central America and Panama
RMI	Reservas Monetarias Internacionales
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación

SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICAP	Sistema Centroamericano de Areas Protegidas
TLCN	Tratado de Libre Comercio Norteamericano
UE	Unión Europea
UFCo	United Fruit Company
UNEPAR	Unidad Ejecutora de Proyectos de Acueductos Rurales
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
WWF	Word Wildlife Fund

BIBLIOGRAFIA

Estado, Políticas Públicas y Condiciones de la Familia en Centroamérica y México. Radda Barnen y Childhope. 1992. 209pp.

Leff, Enrique (compilador). **Ciencias sociales y formación ambiental.** Editorial Gedisa España 1994. 321p.

Medina Echavarría, José. **Consideraciones sociológicas sobre el Desarrollo económico en América Latina.** Editorial Educa, Costa Rica 1976. 218p.

Foro Internacional de ONGs y Movimientos Sociales. **Construyendo el futuro, tratados alternativos de Río 92.** CECADE - Consejo de la Tierra - Universidad Nacional. Costa Rica 1993 191p.

Samuelson, Paul y Nordhaus, William. **Economía.** Editorial McGraw Hill, Decimoquinta Ed. España 1996. 808p.

Stavenhagen, Rodolfo. **Las Clases Sociales en las Sociedades Agrarias.** Editorial Siglo XXI. 5ta. Ed. México 1974. 275p.

Guerra-Borges, Alfredo. **Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas.** Ediciones de Cultura Popular. México 1988. 174p.

González Davison, Fernando. **Guatemala 1500 - 1970, Reflexiones sobre su desarrollo histórico.** Editorial Universitaria. Vol. 13 Guatemala 137p.

Medina Echavarría, José. **Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina.** Editorial Universitaria Centroamericana. Costa Rica 1976. 218p.

Torres Rivas, Edelberto y Pinto Soria, julio César. **Problemas en la formación del Estado Nacional en Centroamérica.** ICAP. Costa Rica, 1983. 198p.

Kaminsky, Gregorio. **Socialización.** Editorial Trillas, México, 1981. 75p.

Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo. México 1995. 255p.

La administración ambiental en el desarrollo, la evolución de los paradigmas. Colby, Michael E. Revista Presencia, Facultad de Ciencias Económicas USAC, Número 31. Guatemala 1998. 59-76pp.

Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 1998. 236p.

Ambiente y Educación Superior en Centroamérica. Documento del Consorcio del Consorcio de Universidades de Centroamérica y Estados Unidos de América. Editorial Fundación UNA. Costa Rica 1994. 442p.

Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica 1998. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 1998. 179p.

Programa de Gobierno 1996 - 2000. Secretaría General de Planificación. Guatemala 1996. 136p.

La Sostenibilidad del Desarrollo en Guatemala. Revista Diálogo, No. 6. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 1997. 14p.

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto 68-86. Congreso de la República de Guatemala.

Dimensión, entorno y consecuencias de la pobreza. Documento: Apoyo a la institucionalización del proceso nacional para la reducción de la pobreza. SEGEPLAN - PNUD Guatemala 1993. 65p.

Capitalismo, los recursos naturales y el medio ambiente. Boletín Economía al Día IIES - USAC Número 4, Guatemala 1997. 12p.

Biblioweb

- 1) **Ciencias sociales y desarrollo sostenible: Visión desde la Universidad.** Beatriz Díaz (1998).
- 2) **Crecimiento con equidad: Una agenda para la reducción de la pobreza.** OXFAM (1997).
- 3) **De la gestión ecológica a la gestión ambiental.** Jesús Guzmán y Manuel Pretelín (1997).
- 4) **Desarrollo sostenible: concepto esquivo.** Ania Bustio Ramos et. al.
- 5) **Desarrollo y calidad de vida.** Carlos Gindenberger. Comentario: Luis Dallanegra Pedraza.
- 6) **Desarrollo sustentable. El escenario.** Adrián Méndez Barrera.
- 7) **El derecho ambiental internacional: esquema de su evolución.** María Cristina Zeballos (1996).

- 8) ***El proceso de paz en Guatemala y el papel del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.*** John Ruthrauff.
- 9) ***Escenario hacia el 2000. Megatemas – La agenda mundial.*** Luis Dallanegra.
- 10) ***Ecología: Planteamiento en cuestión.*** Clodovis Boff.
- 11) ***Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales. Agenda 21.***
- 12) ***La definición de la pobreza en la perspectiva del desarrollo humano.*** Informe de Desarrollo Humano 1997 PNUD (1997).
- 13) ***La inteligencia ecológica: el medio ambiente como amenaza para la seguridad nacional e internacional.*** Franklin Barrientos Ramírez.
- 14) ***La renovación necesaria: desarrollo humano.*** Fernando Cardenal.
- 15) ***La Visión que se desvaneció.*** Kevin Watkins.
- 16) ***Lecciones sobre el desarrollo sostenible.*** CEPIS/OPS.
- 17) ***Más allá del desarrollo sostenible.*** Luis Angel Collado.
- 18) ***Medio ambiente o ambiente humano?*** Gustavo Pinard
- 19) ***Medio ambiente y desarrollo en Latinoamérica.*** Javier Riojas.
- 20) ***Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico.*** Manuel Antonio Garretón.
- 21) ***Nuevos enfoques sobre sociedad civil.*** César Cansino y Sergio Ortiz Leroux
- 22) ***Los excluidos, extraña criatura del nuevo paradigma tecno-científico.*** Pablo Thai-Hop
- 23) ***Población y desarrollo sustentable.*** Jakob Simonsen
- 24) ***Seis medidas esenciales para erradicar la pobreza.*** Informe de Desarrollo Humano 1997 PNUD (1997).
- 25) ***Sujeto y medio ambiente: Confluencias.*** Jorge Badino.
- 26) ***Una nueva economía.*** Pablo Gütman (1997).
- 27) ***Seminario: Construyendo sociedades sustentables.*** Joachim Spangenberg (1997).

