

GUATEMALA

Deuda social y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una perspectiva

Helmer Velasquez, Arlyn Jimenez

Coordinación de ONG y cooperativas (CONGCOOP)

Por deuda social entendemos el déficit del Estado en salud, educación, empleo, acceso a bienes productivos y sociales, fin a la exclusión de las nacionalidades en las decisiones nacionales, el mantenimiento de los equilibrios de poder democrático y, en general, aquellos factores indispensables para una vida digna y de calidad. En Guatemala, esta responsabilidad del Estado la colocó en el centro del debate el primer presidente de la actual “era” democrática Vinicio Cerezo (1986-1991 - Democracia Cristiana). Sin embargo, treinta años después la deuda social ha crecido exponencialmente.¹

El acumulado, de angustias sociales² coloca al Estado guatemalteco en una muy difícil situación, casi en imposibilidad de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a menos que encare profundas transformaciones, en sus prioridades políticas, institucionales y financieras. Esta es nuestra hipótesis guía en el presente informe.

Sin embargo, el Estado nacional adoptó oficialmente los ODS en la reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2015.³ Para tal efecto, el gobierno promovió y obtuvo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural una resolución que mandata:

1 Marroquí Godoy, Oscar, Diario la Hora, Guatemala, 22-5-17 “si en 1986 ya era alarmante el tema de la deuda social, ahora es mucho peor”

2 Pobreza promedio nacional 59.3 % desagregado: 76.1 % rural , 79.2 % indígena. Pobreza extrema promedio nacional: 23.40 % desagregado: 35.3 % rural, 39.8 % indígena. Desigualdad según índice de Gini 0.59. Índice de Desarrollo Humano 0.63. Desnutrición crónica infantil 48 %.Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala desafíos del Desarrollo. Septiembre 2016. Presentación del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil

3 Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas Priorizadas, Secretaría Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

“la Agenda ODS sería objeto de análisis y adecuación a la realidad y el marco de prioridades de desarrollo del país”.⁴ Es decir, el Estado se compromete con la Agenda 2030.

Este informe examina dos programas públicos, Modelo Incluyente de Salud y Programa de Fomento a la Agricultura Sostenible, dos rutas líderes en la política pública nacional: en tanto atención a los más pobres, y de cuyos resultados depende, en buena medida, alcanzar los objetivos y metas –ODS- referidas a salud, hambre y pobreza.

El andamiaje público: acuerdos institucionales⁵ y finanzas públicas

Un primer esfuerzo del gobierno ha sido “guatemaltequizar” los ODS: “El compromiso nacional en el marco de los ODS, deberá articularse con las prioridades de desarrollo contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el marco de políticas públicas, los procesos de planificación y el presupuesto público, con el objeto de que se genere un proceso de apropiación y compromiso por parte del Estado (...) constituye para Guatemala, una oportunidad única de cara a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, K’atun Nuestra Guatemala 2032”.⁶

4 Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032. En adelante “La Estrategia.

5 Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032. En adelante “La Estrategia”

6 IDEM

Es decir, los ODS pasan a ser parte de las políticas de Estado y, por tanto, sujetos a la auditoría social y política, ya desde los ciudadanos y/o los estamentos políticos, particularmente el parlamento nacional.

Para lograr el cumplimiento de los ODS -una vez incorporados al plan Nacional de Desarrollo-⁷ el Estado se propone “fortalecer sus políticas públicas, la planificación y el presupuesto público, involucrando a los diferentes actores de la sociedad civil, sector público, privado y la comunidad internacional, para potenciar las acciones que aseguren el derecho al desarrollo de los y las guatemaltecas especialmente en el contexto de una Agenda mundial centrada en los derechos de todos y todas, para no dejar a nadie atrás”.⁸ Existe conciencia de Estado, de la cantidad de acuerdos y arreglos político institucionales que comprende la ejecución de la agenda ODS, particularmente la cuestión de los recursos financieros.

Sin embargo: “Desde mediados de la década de 1990, Guatemala ha mantenido un ritmo de crecimiento económico sostenido de un 3,5% anual, contrastando con la volatilidad mostrada por la región latinoamericana durante el mismo periodo. A pesar de esto, la tasa de crecimiento económico generada por el modelo actual, no ha sido capaz de superar significativamente la tasa de crecimiento de la población, lo que ha resultado en un crecimiento económico real de alrededor del 1% anual. Según el Banco Mundial, Guatemala recauda la menor cantidad de ingresos públicos en el mundo y es el país con el nivel más bajo de gasto público en relación con el tamaño de su economía”.⁹

Si a lo anterior sumamos que la carga tributaria para 2016 se ubicó en 10,2% del PIB y “un gasto social de 8%

de su Producto Interno Bruto”,¹⁰ el Estado corre el riesgo de mantenerse en la situación actual: institucionalidad débil, sin incidencia en el desarrollo y sin recursos para encarar las tareas de futuro. Un gobierno de los “más pequeños del mundo y, consecuentemente, de los que menos preocupación demuestran con respecto al bienestar de su población”.¹¹ Consecuentemente, gasto e inversión insuficiente para las carencias de sociales

Esta tendencia histórica se mantiene y se refleja en el Presupuesto Público 2017, deficitario e insuficiente. “En el rubro de ingresos, el 78,1% provendrá de ingresos corrientes, mientras el restante 21,8%, de operaciones de endeudamiento; del total presupuestado, el 72,6% procede del rubro de impuestos (Q57,994.8 millones), lo cual demuestra, una vez más, que la debilidad relativa del Estado guatemalteco se focaliza en la imposibilidad de elevar de manera sostenida su capacidad tributaria (...) la carga tributaria se mantendrá en los mismos niveles presupuestados en 2016 (10,4%) (...) si agregamos que el 12,6% del presupuesto público 2016 se destinó para el pago de deuda pública”.¹² Las posibilidades reales de ampliar el gasto social para impactar positivamente la agenda ODS son realmente desesperanzadoras.

La deuda pública empieza a ser una pesada carga para los contribuyentes. Sí bien “es manejable y aún no supera el 25 del PIB”, como afirma el Ministerio de Finanzas Públicas, cada vez habrá que desviar más fondos de obra pública o política social para dedicarlos a pago del servicio de deuda o capital. El monto de la deuda “al 30 de septiembre de 2016 ascendió a Q124.330,7 millones, monto equivalente al 23,9% del PIB”,¹³ con tendencia a incrementarse.

7 Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas Priorizadas, Secretaría Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-.

8 IDEM

9

http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_UNDAF20152019.pdf

10 <http://lahora.gt/guatemala-ultimo-lugar-en-gasto-social-y-recaudacion/> 17 .8.2015 diario la Hora. Guatemala.

11 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2016. http://icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_ca_7_0.pdf

12 IDEM

13 IDEM

En 2017, se proyecta ampliarla en Q3.530 millones¹⁴. Es decir, el país continúa a merced de los bancos nacionales e internacionales para financiar gasto.

Si a lo anterior se suma la recurrente incapacidad gubernamental de ejecución de los créditos y el presupuesto público, el panorama es realmente oscuro para la ciudadanía postergada: “la ejecución presupuestaria de los préstamos otorgados por organismos internacionales el año pasado fue de 45,96%”.¹⁵ A eso se agrega que el mismo presupuesto público en algunos Ministerios no rebasaron el 82% de ejecución. La cartera de Agricultura, por ejemplo, se agrega otro factor que dificulta, las perspectivas estatales de implementar con éxito el mismo plan de gobierno.

Participación de la Sociedad Civil en el proceso ODS, desde la concepción del Estado Guatemalteco

El gobierno nacional -a través de la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), organismo encargado de la inclusión de los ODS en la planificación del Estado e impulsar y medir su cumplimiento- asumió que el mecanismo de participación social institucionalizado, previsto en la Constitución de la República y en Ley Específica, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,¹⁶ era y es el mecanismo idóneo para escuchar la voz y garantizar la participación de la Sociedad Civil en el proceso ODS.

A nuestro juicio el sistema -institucionalizado- de participación no agota todas las formas de expresión y

participación de los movimientos sociales, particularmente los históricos, campesinos y pueblos indígenas, que han desdeñado de participar argumentando la múltiple manipulación de las resoluciones por parte del Congreso y de la misma Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia de la República, que opera como Secretaría Técnica del Sistema. Esto, más la cooptación por los partidos políticos, tiene como consecuencia una escasa incidencia de las delegaciones populares en las decisiones de política pública y presupuestaria asumidas por el Sistema de Consejos.

Es decir, para las organizaciones indígenas, populares y sociales -y en CONGCOOP compartimos el criterio-, el Sistema de Consejos no posibilita la amplia participación social. Lejos de ello, la restringe. Así que sin expulsar al Sistema del Consejo del proceso, debe crearse un mecanismo ad hoc -Comité Nacional- que dé seguimiento al proceso ODS. Una verdadera alianza público social, en función del desarrollo nacional.

La desigualdad al centro de los problemas del desarrollo nacional

Hay algunos rasgos que expresan la desigualdad en la sociedad nacional y hacen de Guatemala uno de los cuatro países más desiguales de América Latina.¹⁷ Los fenómenos asociados al racismo y la discriminación profundizan la exclusión. Somos una sociedad a la cual sus élites pretenden monista y urbana. Insertada, sin embargo, en un rico universo de 25 idiomas y 24 nacionalidades, en donde la pobreza afecta con particular vehemencia a las poblaciones indígenas.¹⁸

Según Oxfam/ICEFI, los ingresos del 1% más rico son iguales a la suma de los ingresos del 42% de más pobre¹⁹, la mitad de las niñas, niños y adolescentes, aproximadamente cuatro millones, no asisten a la escuela. De acuerdo al último Censo Nacional

14 <http://www.s21.gt/2016/12/deuda-publica-2017-ascenderia-a-q-1386-millones/>

15 El Periódico. 7.1.17.

<https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/01/07/gobierno-reporte-ejecucion-de-45-9-por-ciento-de-prestamos/>

16 Decreto Numero 11-2002 del Congreso de la República: “ARTÍCULO 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

17 Susana Gauster, OXFAM, el Periódico Guatemala, 28.5.2017

18 Ver cita número 2 de este trabajo

19 Presentación “Paraíso de la Desigualdad” Guatemala 23 de mayo 2017

Agropecuario-2003, el índice de Gini en cuanto a tenencia de la tierra es de 0,84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92,06% de las y los pequeños productores ocupan el 21,86% de la superficie, mientras el 1,86% de los productores comerciales ocupan el 56,59%.²⁰ Inequidad absoluta en el acceso a tierra.

Y pese a los catastróficos resultados del acaparamiento de los recursos, la tendencia es que continúe la reconcentración de la tierra.²¹ Es lo que Alberto Fradejas, del Instituto de Estudios Agrarios de la Coordinación de ONG y Cooperativas, denomina “el tercer hito histórico del despojo indígena y campesino en marcha en Guatemala”.²²

Los “dilemas” entre lo Urbano y lo Rural, que han guiado la política pública en Guatemala, hasta hoy han sido “resueltos” en favor de las zonas urbanas, particularmente el área metropolitana. Algunos datos: en las áreas urbanas, la pobreza general era de 35% (5% extrema), mientras que en las áreas rurales era de 71% (21% extrema).²³ Como en buena parte de América Latina, la mayor atención pública está en lo urbano. Incluso, las autoridades señalan que Guatemala se prepara para ser un país eminentemente urbano en los

próximos cincuenta años, lo que deja -a nuestro juicio- desprotegidos a los actuales habitantes de “lo rural” en el hoy.²⁴

Una economía artificial, sustentada en remesas que envían los pobres desde Estados Unidos

Guatemala es un país sin inversión pública sostenida y con una inversión privada fincada en la especulación financiera, maquila textil y extracción de materias primas, altamente dependientes de los precios en el exterior, sin capacidad de maniobra soberana ni muchas posibilidades de generar procesos de desarrollo endógeno.

La economía se mantiene a flote por las remesas que envían los pobres que trabajan en Estados Unidos. El Estado -y élite económica- no son capaces de iniciar ningún proceso virtuoso, que revierta esta situación. El Banco de Guatemala reporta que en 2016 el país recibió en remesas más de siete mil millones de dólares y en los primeros cinco meses de este año más de 2,5 millones.²⁵ Estos millones de dólares, en su mayoría soportan consumo.

El desarrollo rural es una salida. Este criterio es compartido por amplios sectores organizados y académicos del país. Sin embargo, implica medidas de transformación agraria profundas, una reorientación de la producción, un Estado rector. Y estas no son las condiciones hoy. El programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), que se inicia en el gobierno anterior, apunta en esa dirección. Más adelante nos referiremos al mismo.

20 CNOCC/CONGCOOP Propuesta de Reforma Agraria Integral. 2006 Guatemala.

21 El Concurso de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional: A las Resoluciones de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República de Guatemala. International Land Coalition/CONGCOOP 2016

22 Fradejas-Alonso Alberto. IDEAR CONGCOOP. Plantaciones Agroindustriales dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del siglo XXI 2011. Citado en el ensayo: El Concurso de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional: A las Resoluciones de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República de Guatemala. International Land Coalition/CONGCOOP 2016

23 Desigualdades en salud Guatemala. 2016. Ministerio de Salud Pública OMD y OPS.

24 http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

25

https://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/remesas/remfam2010_2017.htm&e=132194

Las Alianzas Público Privadas (APP) en la estrategia del desarrollo

La concepción de Alianza Público Privada es de reciente legislación en el país (2010): Decreto 16- 2010 del Congreso de la República “Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica”. En el mismo texto se creó para implementar la estrategia la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica. Esta estrategia aún no arranca en términos prácticos, por lo que hay poco que evaluar. Nos referiremos a su legislación, a la magra experiencia de las concesiones y a criterios de analistas.

La infraestructura social queda expresamente fuera de la Ley. Es decir, la ley está expresamente dirigida a aquellos proyectos en donde la ganancia guíe al empresario a participar, como la generación de energía, por ejemplo. La cuestión social obliga a que el empresario “adopte las mejores prácticas de Responsabilidad Social”, destinando el 1% de su inversión para impulsar acciones de responsabilidad social en el área de influencia del proyecto.

Se contemplan exoneraciones específicas de impuestos. Esto es crítico para un Estado de finanzas débiles, fuertemente criticado por mantener históricamente un sistema de privilegios fiscales para la gran empresa. La ley prevé la renuncia a la soberanía en materia judicial: la resolución de controversias queda fuera de la jurisdicción ordinaria y van a la vía privada con mecanismos de conciliación y arbitraje nacional. Sin embargo, se permite que el inversor pueda acudir a mecanismos de arbitraje y conciliación en el ámbito internacional, lo que deja al Estado en clara desventaja, por las influencias que la gran empresa transnacional pueda ejercer sobre los centros internacionales de arbitraje.

Guatemala apuesta por APP que resulten atractivas para el sector empresarial. Las necesidades de la población no están dentro de la ley. Lo único que se resguarda es la Responsabilidad Social Empresarial, que según la experiencia del país se reduce a obra filantrópica. Es decir, no influye ni impulsa elementos dinamizadores del desarrollo.

La experiencia hasta la fecha ha estado signada por mayor ganancia para las empresas y limitada ganancia para el Estado. El periodista Byron Barrera sintetizó así, en redes sociales, el sentimiento nacional sobre este tipo de proyectos: “El Estado construye con nuestros impuestos y los empresarios cobran durante treinta años”. La analista Karin Slowin lo resume así: “El privado construye, el Estado lo paga y al final, lo recibe de vuelta. Eso es una alianza público-privada...y ... transferencia de competencias del sector público al sector privado. Y que este ejecute funciones del Estado. No podemos concebirlas como un joint venture, como en otras latitudes, en la que cada uno pone su parte. Como no tenemos nada que dar a cambio, ¿quién pone las reglas? El empresario. El punto de partida es muy asimétrico.”²⁶

Una muestra de lo afirmado se encuentra en el proyecto Autopista Palín Escuintla, en el sur del país, que fue construido por el Estado y entregado en concesión a una empresa con capital mexicano. El Estado recibe el 1% en regalías. Según cifras proporcionadas por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, esa empresa se ha llevado desde el 2000 hasta el primer trimestre del 2014, el equivalente a 114 millones de dólares y el Estado ha recibido 1,1 millones de dólares.

El Estado invirtió en 1997 por la construcción de esa arteria más de 42,1 millones de dólares.²⁷ Con estos antecedentes no existe confianza ciudadana en que las APP estimulen procesos reales de desarrollo y se perciben como instrumentos para drenar las finanzas públicas en favor del capital privado.

Si se busca fortalecer al Estado, las APP no apuntan en esa dirección. Más bien son el resultado de un debilitamiento consiente del Estado, que los mismos

26 <http://contrapoder.com.gt/2016/04/30/el-privado-construye-el-estado-lo-paga-y-al-final-lo-recibe-de-vuelta-eso-es-una-alianza-publico-privada/>

27 Prensa Libre, Guatemala 21-4-2104. <http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/656519-330/guatemala-asume-errores-en-licitaci%C3%B3n-autopista-pal%C3%ADn-escuintla>

sectores de capital han provocado. Si bien no es posible ahora hacer una evaluación del impacto de las APP en el país, la presunción es que se trata de proyectos para beneficiar a la iniciativa privada.

Más allá del discurso y las buenas intenciones. Dos programas dirigidos a los sectores populares: salud y educación

Las carencias del Sistema de Salud Pública

El país continúa careciendo de un sistema universal de protección social de la salud que asegure a sus habitantes, sin discriminación alguna, el acceso a servicios de atención de calidad y pertinencia cultural. La población guatemalteca permanece excluida del goce del derecho humano a la salud mientras persista el sistema de salud fragmentado, inequitativo, excluyente y sin financiamiento público adecuado, que antepone el negocio a la vida humana.

La población continúa enfrentando limitaciones en el acceso a servicios básicos de salud, medicamentos, procedimientos médico-quirúrgicos, equipo e insumos que están a cargo del Estado.

El modelo de atención continúa siendo altamente curativo, descuidando la atención primaria en salud con su importante aporte a la prevención de enfermedades. La influencia de las empresas en la compra de medicamentos y estudios de laboratorio pone en manos del sector privado la salud de la población, y el oscuro manejo de las finanzas contribuye a la corrupción y la decadencia de los servicios públicos de salud.

Dos indicadores graves:

La mortalidad materna. A pesar de que se considera una prioridad nacional, aún no se ha logrado una reducción acelerada. Este problema sigue siendo un desafío de salud ya que la mayoría de las muertes ocurren en la población del área rural y en mujeres indígenas, lo que evidencia el acceso desigual a la atención en el embarazo, parto y puerperio.²⁸

El Sistema de Información Gerencial en Salud del Ministerio de Salud informó que al mes de diciembre 2016 se registraron 237 muertes maternas, los departamentos en los que se reportaron la mayoría de casos son: Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Quiché, en el occidente del país. Departamentos en los que concentran la mayoría de población indígena, pobreza extrema y desnutrición

Embarazos en adolescentes. Los casos de embarazos en niñas y adolescentes no se reducen. En 2016, se reportaron 94,891 embarazos en adolescentes. Los más preocupantes continúan siendo los embarazos en menores de 10 a 14 años (5.045) que suelen ser por violaciones sexuales, y el Estado es el gran ausente.

Una causa obvia del problema:

Financiamiento de la Salud: La inversión del Estado alcanza 1,1% del PIB, la menor en la Región Centroamericana. El presupuesto total supone el 7,86% del Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2016.

Se comenzó a reordenar y crear las condiciones para implementar el Modelo Incluyente de Salud. En 2017, se espera visualizar el avance progresivo del mismo y que sea percibido por las personas que asisten a los servicios de salud.

La respuesta del Estado

A propósito del Objetivo 3: “Salud y Bienestar. Asegurar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”

Objetivo de la política de salud

La Política General de Gobierno 2016-2020 tiene como objetivo la reforma del sector salud. Así mismo, reconoce que en la actualidad el Estado no es capaz de cumplir con el rol de garantizar el acceso universal a la salud.

Estrategias

- a) Fortalecimiento del rol rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- b) Provisión de servicios con énfasis en las acciones dirigidas para que los servicios de salud sean accesibles a todas las personas y comunidades, de

tal manera que la atención primaria en salud se convierta en el núcleo del sistema;

- c) Formación de recursos humanos y desarrollo de la carrera sanitaria;
- d) Acceso a medicamentos convencionales, alternativos y complementarios;
- e) Sistema de información;
- f) Financiamiento de la salud.²⁹

Modelo Integral de Salud (MIS). Será el modelo oficial de atención en salud, el cual se implementará en todo el territorio nacional a partir del año 2017.³⁰

El Modelo Incluyente de Salud propone mecanismos que incluyen cuatro perspectivas: 1) Derecho a la salud. 2) Perspectiva de género. 3) Pertenencia Intercultural. 4) Medio ambiente. En 2016, se comenzó la implementación.

Debilidades en la implementación de las Medidas en Salud

- Ausencia de dialogo gobierno-sociedad. Pese a haberse acordado realizar el denominado Diálogo Nacional “Proceso de la Reforma al Sector Salud en Guatemala”, sigue sin avances. Esta tarea, que obviamente rebasa al gobierno nacional en su magnitud y concepciones, particularmente, interesa a los organizaciones sociales.
- No se refleja en términos prácticos la asignación presupuestaria a las acciones contempladas en el Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con Pertenencia Cultural de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres – (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023.
- Falta poner en marcha el Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con Pertenencia Cultural, la Política Nacional de Promoción y

Desarrollo Integral de las Mujeres.

- Implementar y debatir con organizaciones de jóvenes los mecanismos para brindar la atención integral y diferenciada a la población adolescente e implementar el Plan Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes y Jóvenes de Guatemala (PLANEA) 2013-2017.
- No se extiende aún la cobertura universal en salud, gratuita y de calidad.

No hay aún programas de investigación médica que se coordinen con los métodos ancestrales de los pueblos mayas, xinca y garífuna.

Algunas de las múltiples atrofiás del Desarrollo Agropecuario, a pequeña escala

Guatemala tiene a la mitad de sus niños padeciendo desnutrición (48%,³¹ según un dato oficial de 2009). Sin embargo, luego de siete años la situación no ha variado porcentualmente. Dos millones de niños y jóvenes entre 4 y 18 años se encontraron fuera de aulas (50% en los departamentos de mayor población indígena).

Pobreza campesina recurrente. La Encuesta de Condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística (INE), revela que entre 2000 y 2014 la pobreza total en Guatemala pasó de 56,4% a 59,3% de la población y la pobreza extrema de 15,7% al 23,4%. Para la población indígena la situación es terrible: la pobreza llegó a 79%. La población rural en general no escapó a esto, pasando la pobreza general de 70% a 76,1%, y la pobreza extrema a 35,3%. En los últimos quince años -en que Guatemala se había comprometido, a través de las Metas del Milenio, a reducir la pobreza en un 50%, ésta se incrementó, en un lapso que coincide con la expansión de minería a cielo abierto, caña y palma aceitera en el país.

29 Política General de Gobierno 2016-2020, Gobierno de la República de Guatemala.

30 Primer Informe de Gobierno 2016-2020. Gobierno de República de Guatemala

31 Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala desafíos del Desarrollo. Septiembre 2016. Presentación del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil

El precario empleo agrícola. Según la Encuesta Nacional de Empleo Ingreso 2014, el empleo agrícola sigue soportado mayoritariamente por los trabajadores de cuenta propia. El 69,3% de la población ocupada a nivel nacional se emplea en este sector. El 42% corresponde a labores agrícolas. Esto explica -en parte- que solo el 10.8 del total de asalariados en el área rural este afiliado a la seguridad social.

La migración –permanente y temporal- fuera del país y campo-ciudad. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones en el Perfil del Migrante Guatemalteco 2012. En 2010, había un total de un millón doscientos nueve mil guatemaltecos en el exterior. “Los censos de 1994 y 2002 registran migraciones internas de 888.868 y 1.236.620 personas, equivalentes al 10,8% y 11% de la población, respectivamente”.³² Se estima que estos flujos han crecido en los últimos años, pero ante la falta de un censo país desde 2002, solo se tienen estimaciones.

Sobre las motivaciones de la migración. Gisela Gellert³³ sostiene que entre las motivaciones principales para la migración actual destaca la exclusión de empleos regulares y plenos, y la exclusión en el acceso a la tierra como principal medio de subsistencia para la mayor parte de la población rural en Guatemala. Estas motivaciones señaladas por Gellert en 2000 no han tendido más que a agudizarse.

Por último, señalaremos la batalla por el agua. En el medio de las crisis del agua que vive el país, el desvío de los ríos hacia los fundos cañeros y palmeros (trasvases) es el elemento que más conmoción social y política ha acusado. El Ministerio de Medio Ambiente ha identificado el cambio de cauce hacia fundos palmeros, cañeros y bananeros en cincuenta ríos.³⁴

La respuesta estatal: programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina – PAFFEC

A Propósito del Objetivo 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

Meta 2.3 “Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, lo que incluye un acceso seguro y equitativo a la tierra, a otros recursos de producción e insumos, a conocimientos, a servicios financieros, a mercados y a oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas”.³⁵

Objetivo del PAFFEC: “aportar a la producción de alimentos y a la dinamización de las economías locales, fortaleciendo las capacidades de las familias campesinas en términos de satisfacción de sus necesidades básicas alimentarias y de una mejor inserción en los mercados, tanto nacionales como internacionales; y a partir del logro de este propósito, que esas poblaciones, que son mayoritarias en los territorios rurales, cuenten con condiciones que coadyuven a la superación de la situación de pobreza, pobreza extrema y exclusión en que se encuentran”.³⁶

A través de la continuidad de este programa el gobierno pretende reducir la desnutrición crónica en un 10% en cuatrienio de gestión, en niños menores de dos años³⁷ a 2019, facilitando la disponibilidad de alimentos, dirigido a una población de 261.789 familias de poblaciones mayoritariamente indígenas.

32 Política Nacional de Desarrollo Rural. Guatemala. 2009 http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Rural/Pol%C3%ADtica%20Desarrollo%20Rural%20Integral.pdf

33. Gisela Gellert Las Migraciones como Estrategias de Supervivencia de los Excluidos y sus Determinantes Territoriales, del año 2000. Guatemala

34 El Concurso de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el

contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional: A las Resoluciones de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República de Guatemala. International Land Coalition/CONGCOOP 2016

35 Texto ODS Gobierno de la República 2015

36 Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina PAFFEC. Resumen 2016. Ministerio de Agricultura Ganadería y alimentación.

37 IDEM

Debilidades y carencias de la puesta en marcha del PAFFEC:

El Financiamiento Público en Agricultura como

problema: Debido a la debilidad presupuestaria y al recorte que hizo el Congreso en relación al PAFFEC³⁸, en Guatemala se dice que el de Agricultura es un Ministerio “cenicienta”, es decir, una entidad sin capacidad financiera ni fuerza política. Su presupuesto representa el 0,24% del PIB y el 2,27% del Presupuesto Público.³⁹

El otro anillo perverso que atrofia el desarrollo rural y agrícola a pequeña escala es el escaso acceso a la tierra. Durante 2016, los fondos asignados para la compra de tierra -a través del Fondo de Tierras, mecanismo institucional único dentro del Estado a cargo de dotación de tierra campesina- fue de Q87.00 millones, de los cuales solo se ejecutaron 46 millones. Es decir, bajísimo presupuesto e incapacidad de ejecución, un cóctel perverso y que atenta contra los ODS.

El programa no tiene presencia real en el campo. La visión paternalista y pasiva que predomina en el Ministerio de Agricultura, hace que en lugar de promover la producción de alimentos, se dedique a “regalar” raciones alimentarias. En forma equivocada, el país sigue la ruta de regalar alimentos, no de producir.

Estas formas de intervención gubernamental son comunes a los últimos cuatro gobiernos. No se trata de acciones que dinamicen las económicas campesinas, ni la agricultura.

Colofón al informe

Guatemala se encuentra en una disyuntiva histórica: o abandona los viejos patrones “del desarrollo” basado en la extracción de la riqueza natural, depredación ambiental y explotación de mano de obra barata, y vuelve la mirada hacia formas más creativas e incluyentes de producción, democratiza su democracia y hace equitativa su distribución de riqueza y poder político o arribaremos –pronto- a una sociedad ingobernable, atizada por el conflicto. Los ODS requieren de un enorme esfuerzo de país, con decisiones audaces, guiadas por sus mejores hombres y mujeres, en donde equidad y justicia social sean los criterios fundantes.

38 Revista Analisis de la Realidad Nacional. Universidad de San Carlos de Guatemala Año 6 - Edición 113 - Febrero / 2017 Adrián Zapata El proceso de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral Una visión crítica y propositiva

39 Informe de Monitoreo del Presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Enero 2017. Instituto por la Democracia- Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP.