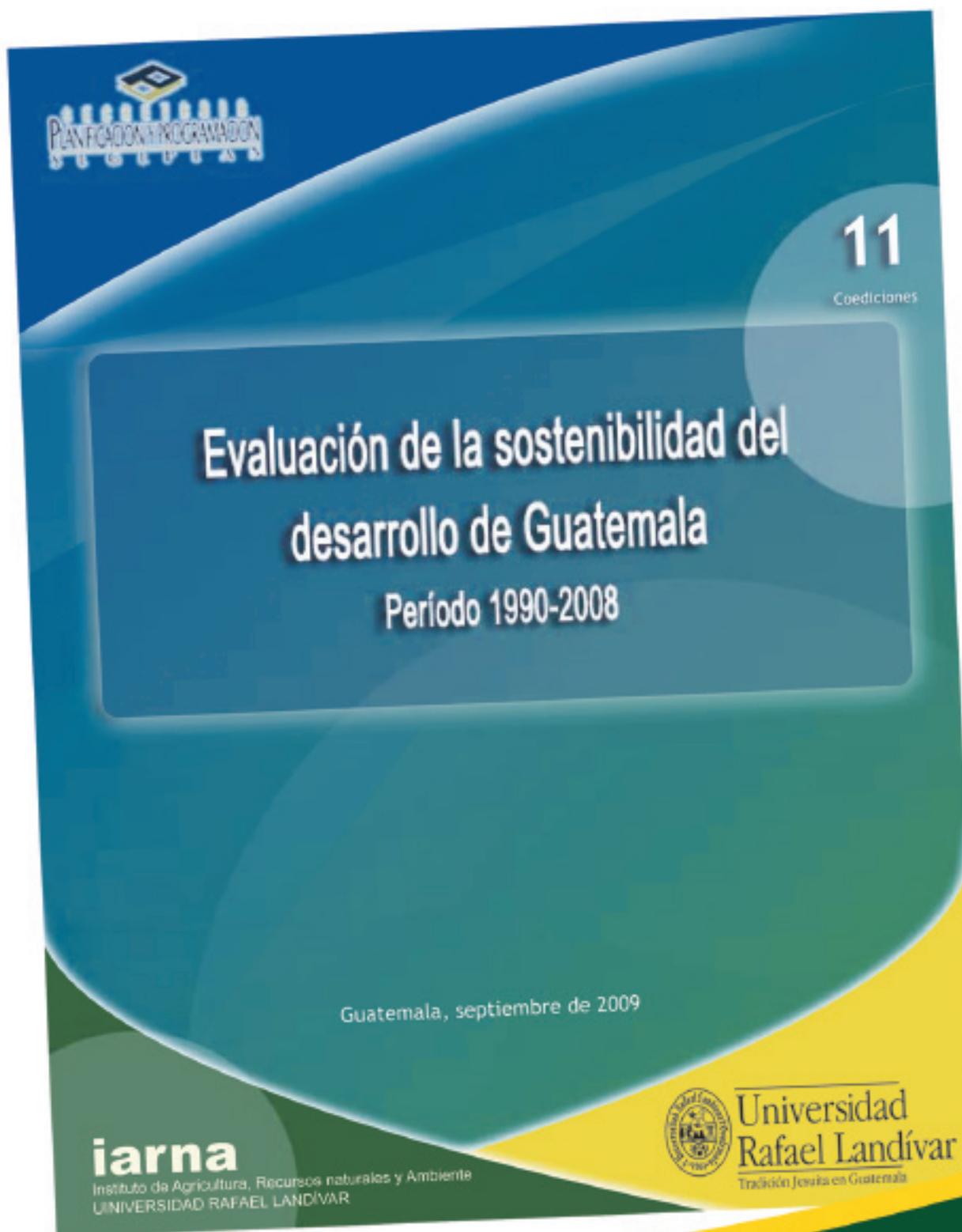




Guatemala 7 de febrero 2010 - No.5

Evaluación de la sostenibilidad del desarrollo de Guatemala 1990 - 2008



Modelos de desarrollo en Guatemala
Pág. 2

La visión sistémica del desarrollo
Pág. 3

Los subsistemas natural e institucional
Pág. 5

Los flujos entre economía, sociedad y ambiente
Pág. 7

Conclusiones
Pág. 8

Síntesis del documento

Introducción

En este número se presentan los principales resultados del estudio sobre la sostenibilidad del desarrollo de Guatemala, el cual se realizó a través de una alianza entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) y el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL), en el marco del Proyecto Sistema de Cuentas Am-

bientales y Económicas Integradas de Guatemala (Cuenta con Ambiente). El propósito del estudio fue analizar las interacciones entre los subsistemas natural, económico, social e institucional, y cómo estos aspectos determinan las posibilidades de bienestar para la población guatemalteca.

El estudio responde a la necesidad de desarrollar análisis integrales que identifiquen las áreas donde es posible

intervenir para transitar hacia un estado balanceado de gestión de los ámbitos económico, social y natural.

Hoy, sin temor a equivocaciones, puede afirmarse que todos los esquemas dominantes de gestión del bienestar se basan en la premisa del crecimiento económico, sin que este haya sido capaz de proveer mejoría social y garantizar la conservación de los bienes y servicios naturales.

El estudio que se presenta en este número provee los elementos para un replanteamiento institucional en torno de una visión sostenible de desarrollo.

Nuestra aspiración es que este estudio pueda aportar elementos para mejorar nuestra comprensión acerca de la compleja realidad nacional, buscando incidir en su mejora desde nuestros respectivos espacios de participación.

Modelos de desarrollo en Guatemala

La historia de desarrollo de Guatemala, y en general de Latinoamérica, ha estado dominada por diferentes paradigmas y corrientes de pensamiento.

En la historia reciente la región ha tenido que afrontar el paradigma del estado benefactor (de 1950 a finales de los ochenta), así como la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio propuesto por el Consenso de Washington en los años noventa (Stein *et al.*, 2006). Aunado a los paradigmas de desarrollo, los Acuerdos de Paz firmados

en Guatemala en 1996 propusieron reformas al Estado para garantizar el impulso del bienestar social, erradicar la pobreza y promover la inclusión social.

Los Acuerdos de Paz promovieron la ampliación y consolidación de los espacios de participación y concertación, planteando la construcción de un Estado que minimice las disparidades que en el pasado condujeron al enfrentamiento armado.

Las dos tendencias recientes –la externa promovida por el Consenso

de Washington y la interna de los Acuerdos de Paz– no han logrado promover un clima de estabilidad en el cual los objetivos de desarrollo estén en equilibrio con los ámbitos social, económico y natural.

En efecto, el Consenso de Washington se enfocó en el ámbito económico y los Acuerdos de Paz priorizan el componente social¹.

El Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009 muestra que los modelos de desarrollo en el país han deteriorado y, en muchos casos agotado, la

base de bienes y servicios naturales. Esto provoca que las posibilidades de satisfacer necesidades de la población disminuyan en igual proporción en la que se agotan o deterioran los bienes y servicios naturales.

El modelo de desarrollo de Guatemala se ha basado en la utilización ineficiente y cada vez más intensiva del patrimonio natural como proveedor de bienes y servicios naturales, sobre los que pesan síntomas cada vez más severos de degradación, contaminación y agotamiento (URL/IARNA, 2009).

¹ La crisis financiera iniciada en 2007 con problemas en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos, que terminó en recesión económica mundial en 2009, ha impulsado políticas intervencionistas para aminorar la crisis, pero no cambia el énfasis hacia los aspectos económicos del desarrollo.

Créditos

Autoridades institucionales

Universidad Rafael Landívar (URL)

Rector

Rolando Alvarado, S.J.

Vicerrectora académica

Lucrecia Méndez de Penedo

Vicerrector administrativo

Ariel Rivera

Vicerrector de integración universitaria

Eduardo Valdes, S.J.

Vicerrector de investigación y proyección

Carlos Cabarrús, S.J.

Secretaría general

Fabiola Padilla

Director IARNA

Juventino Gálvez

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Karin Slowing Umaña

Director General de Políticas Públicas

Osvaldo Lapuente

Directora de Políticas Económicas y Sociales

Anabella Osorio

Créditos de la publicación

Coordinación

Juventino Gálvez

Investigadores involucrados

Ogden Rodas

Héctor Guinea

Otoniel Monterroso

Asesoría internacional

Gilberto Gallopín

Revisión

Osvaldo Lapuente

Anabella Osorio

Delia Núñez

Fernando García Barrios

Edición

Juventino Gálvez

Cecilia Cleaves

Otoniel Monterroso

Con el apoyo financiero de:



Embajada del Reino de los Países Bajos

La visión sistémica del desarrollo

El desarrollo sostenible requiere de un balance adecuado entre los componentes social, económico y natural.

Sin embargo, la propuesta de equilibrio de capitales fue cuestionada en la década de los noventa debido a las pocas posibilidades de concluir en políticas públicas específicas

Un avance conceptual al balance de capitales lo constituye el enfoque socioecológico (Gallopín, 2003), el cual parte de la conceptualización de un sistema conformado por la naturaleza

y la sociedad. El enfoque de sistemas reconoce la salud de cada componente (o subsistema), así como los flujos y las interacciones entre los mismos.

El enfoque socioecológico fue propuesto por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mediante el proyecto Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe. El Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009 retomó el concepto y amplió la visión dinámica de sistemas, al reconocer los flujos de materiales y

energía como parte importante del sistema socioecológico.

El presente estudio se basa en un sistema socioecológico en donde intervienen cuatro subsistemas: el social, el económico, el institucional y el natural.

Para cada subsistema se analizaron indicadores de sostenibilidad y de desarrollo. En el primer caso, se hace énfasis en la trayectoria del indicador, mientras que en el segundo caso, se enfatiza en los aspectos cualitativos del indicador. A cada indicador se le

asigna un color, utilizando la modalidad del “semáforo”. El color verde significa que el indicador tiene una tendencia positiva, el amarillo significa que no existen cambios, y el color rojo indica una tendencia negativa. Lo importante de la metodología es evaluar la ‘tendencia’ del indicador, no así el valor absoluto.

En general, los cambios de 10% o mayores en un período de 15 años se consideraron como una tendencia positiva. Se estimó un total de 44 indicadores para Guatemala.

La sostenibilidad del desarrollo en Guatemala

La Figura 1 muestra al sistema socioecológico de Guatemala, en donde cada color indica la tendencia promedio de sus indicadores –por lo que no debe confundirse con situaciones (o el estado) de los subsistemas–.

El sistema socioecológico de Guatemala muestra tendencias positivas para los subsistemas económico y social, y tendencias negativas para los subsistemas institucional y natural.

¿A qué se debe ésta tendencia? Las siguientes secciones analizan a mayor detalle el modelo socioecológico de Guatemala.

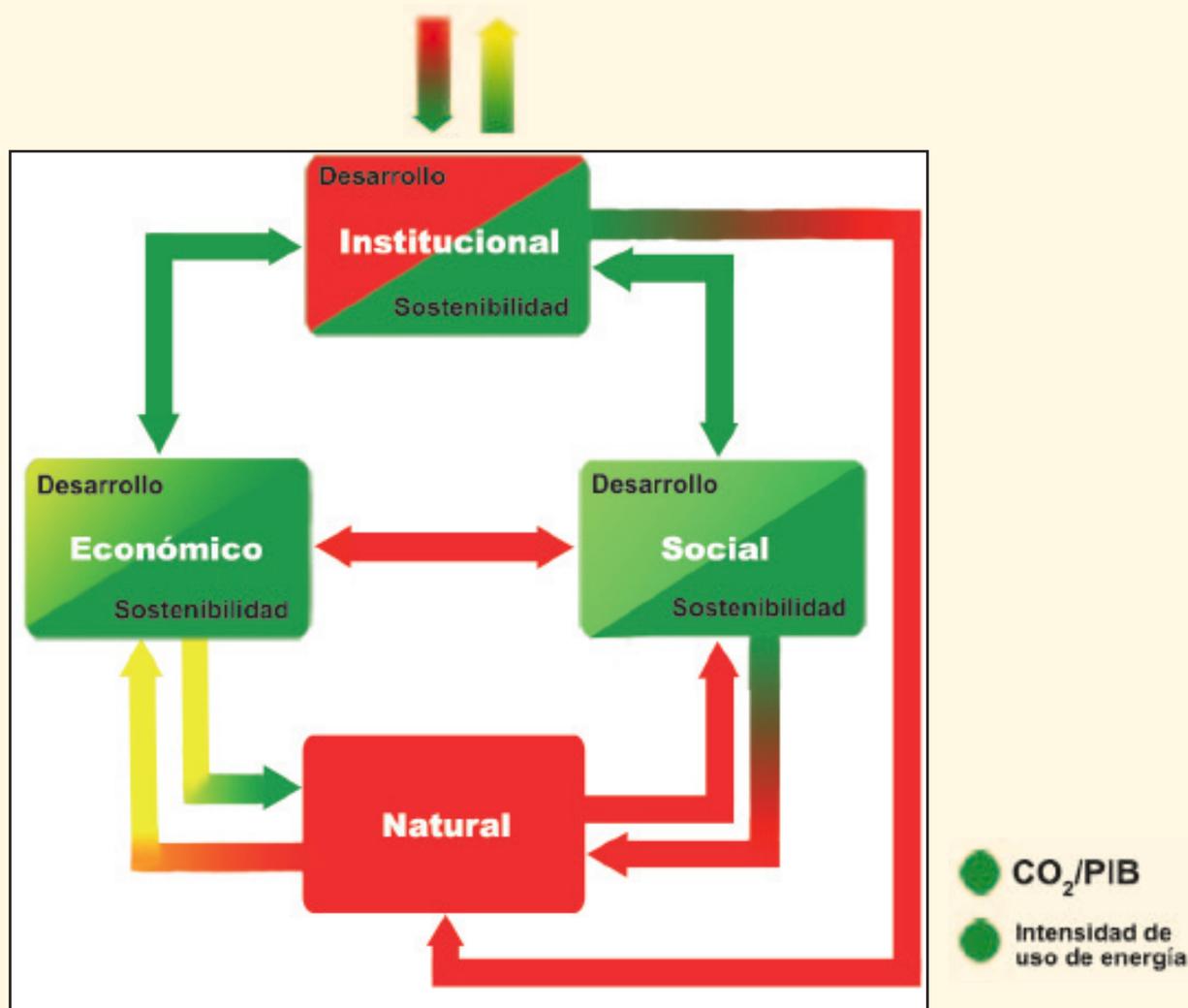


Figura 1. El sistema socioecológico de Guatemala: Indicadores de sostenibilidad y desarrollo
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN (2009)

Tendencias económicas y sociales

El subsistema económico presenta una tendencia positiva, pues la mayoría de sus indicadores tiene tasas de crecimiento crecientes en los últimos 10 años.

Por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* creció a una tasa de 1.1% anual entre el 2001 a 2006.

Datos del Banco de Guatemala muestran que se pasó (en términos reales) de Q12,776 *per cápita* en 2001 a Q13,483 *per cápita* en el año 2006 (Figura 2).

Esta es una tendencia favorable de desarrollo pues, aunque a niveles discretos, el PIB creció a un ritmo mayor del que lo hizo la población.

De igual forma, el déficit fiscal en Guatemala se comportó de manera estable durante el período de 2001 a 2008, con un promedio de 1.7% anual (Figura 3).

Del 2004 al 2008, la política fiscal se mantuvo con un déficit me-

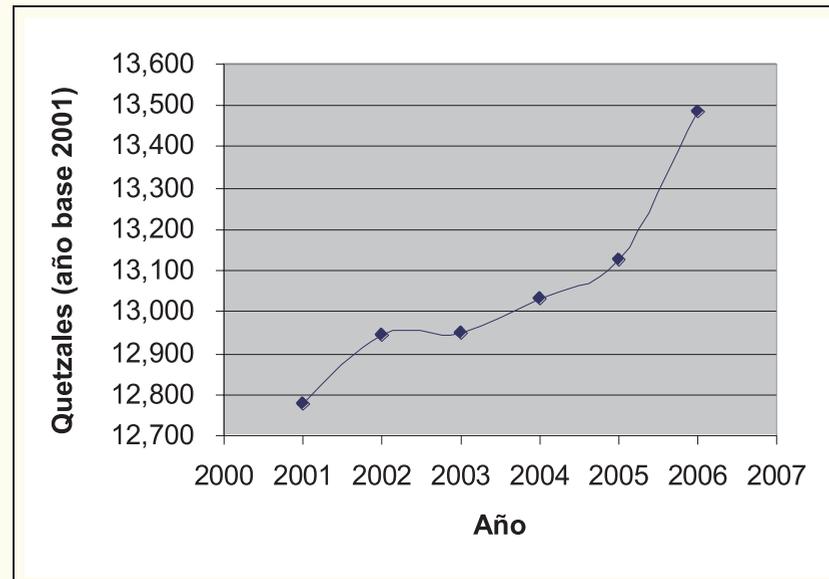


Figura 2. Desempeño del PIB por habitante en Guatemala
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009

sión de servicios, que resultan en mejores condiciones de vida.

Por ejemplo, las últimas estadísticas del Instituto Nacional de Estadística muestran una disminución del nivel de pobreza del 56.2% en el 2000, a un 51.0% en

El sistema socioecológico guatemalteco (Figura 1) también muestra flujos positivos crecientes del subsistema institucional hacia los subsistemas económico y social (flechas color verde).

Esto implica que el subsistema institucional ha proveído de recursos para el crecimiento económico y el desarrollo social.

Los indicadores de los subsistemas económico y social, así como los flujos que van del subsistema institucional hacia éstos últimos, muestran el patrón de las políticas públicas impulsadas a partir de 1990, las cuales han

estado marcadas por la apertura comercial, la desregulación del Estado, estabilidad macroeconómica y fiscal, entre otros.

Es decir, las políticas públicas han estado influidas por la visión neoliberal del desarrollo.

Estas políticas han dado prioridad al gasto social como mecanismo de mitigación de la pobreza, mientras que las políticas de fomento productivo se han orientado a la promoción de las exportaciones, principalmente de los sectores con ventajas competitivas.

Estudios del IARNA muestran que Guatemala también ha seguido esta tendencia en el caso de las políticas de desarrollo rural.

Llama la atención que las interacciones entre los subsistemas económico y social presentan tendencias negativas, lo que implica que el crecimiento económico no ha sido suficiente para proveer de trabajo a la población económicamente activa y más aún, para mejorar progresivamente la calidad de vida de la población.

A pesar de la fuerte tendencia para apoyar el crecimiento, la riqueza generada por éste no se distribuye equitativamente entre la mayoría.

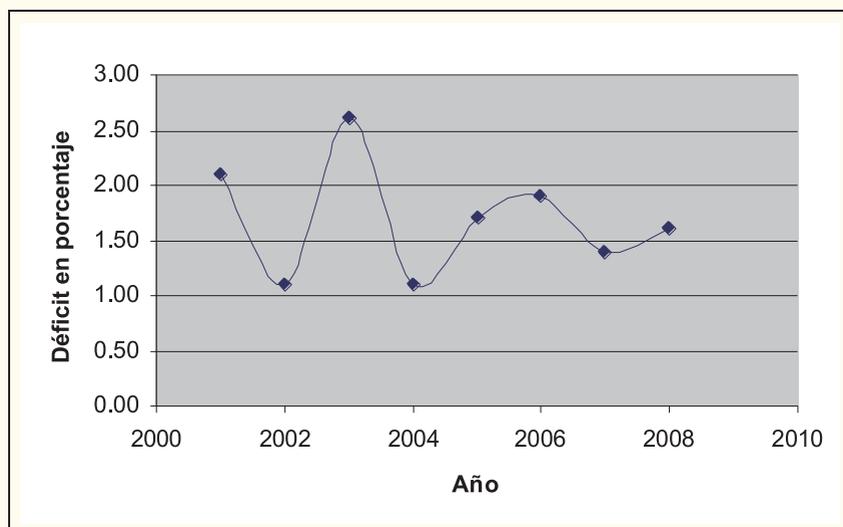


Figura 3. Déficit fiscal con respecto al PIB en Guatemala
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009.

nor al 2.0% con respecto al PIB, con lo cual se apoyó la política monetaria y se contribuyó a la estabilidad macroeconómica.

Los indicadores del subsistema social indican avances en la disminución de la pobreza, indicadores básicos de salud y provi-

el 2006, lo que representa una reducción de 5.2 puntos porcentuales (Figura 4).

La erradicación de la pobreza, sin embargo, continúa siendo uno de los mayores desafíos de la sociedad guatemalteca.

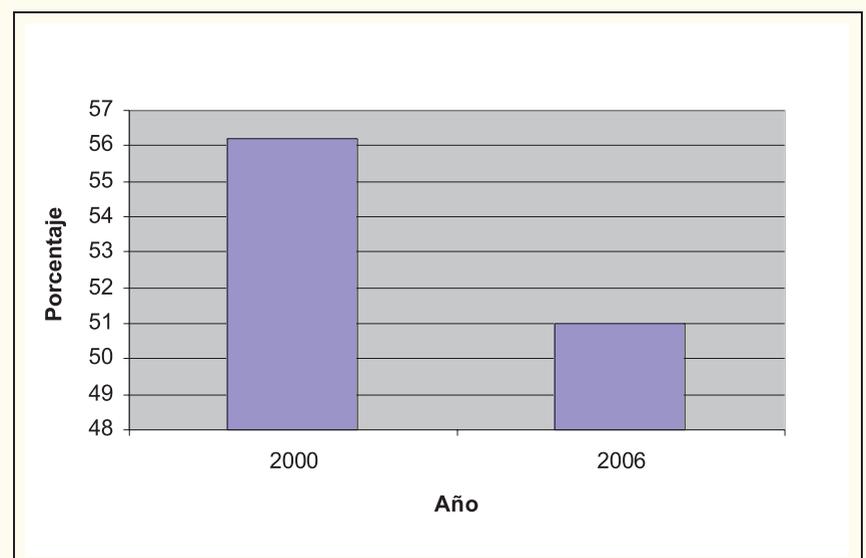


Figura 4. Porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza en Guatemala
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009.

Los subsistemas natural e institucional

Por su parte, los subsistemas natural e institucional muestran signos preocupantes de insostenibilidad.

El subsistema natural presenta señales de degradación y agotamiento, lo cual se ha reportado por la Universidad Rafael Landívar en las tres entregas recientes del Perfil Ambiental de Guatemala (URL/IARNA e IIA, 2004; URL/IARNA e IIA, 2006; y URL/IARNA, 2009).

La cobertura forestal, por ejemplo, muestra una tendencia alarmante debido a la acelerada tasa de deforestación de unas 73,000 hectáreas al año.

En 1990, el país tenía el 47% de su superficie cubierta de bosque, mientras que en 2006 ésta se había reducido a 37% (Figura 5). Esto implica que durante este período se perdió el 10% de bosque del territorio nacional,

equivalente a 11,357 km² (lo que corresponde al área de los departamentos de Guatemala e Izabal juntos).

De no revertir esa tendencia para el año 2015, la cobertura de bosques en Guatemala será sólo de 30%, tendencia claramente insostenible.

Uno de los principales efectos de la deforestación es la pérdida de suelo.

La Figura 6 muestra que las áreas que fueron objeto de deforestación en 1991 (esto es, las que tenían bosque en dicha fecha) presentaron una erosión potencial de 1.3 millones de toneladas de suelo, mientras que para 2001 la erosión potencial de las áreas deforestadas fue de 16.4 millones de toneladas.

El promedio nacional de erosión potencial en 1991 fue de 2 t/ha/año, pero en 2001 subió a un promedio de 22 t/ha/año.

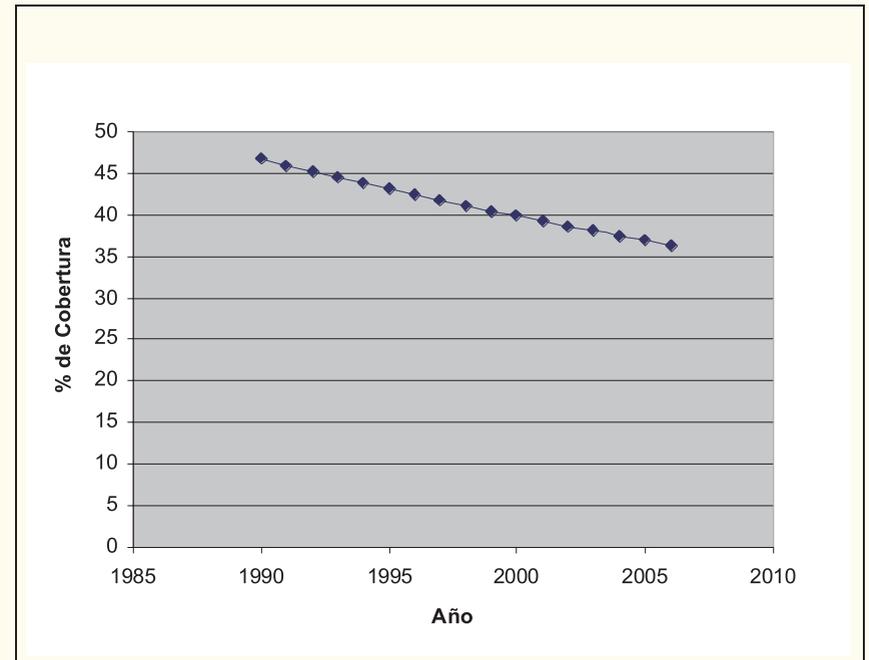


Figura 5. Comportamiento del área de bosque como porcentaje del área total en Guatemala
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009



El subsistema natural presenta señales de degradación y agotamiento.

La situación del subsistema institucional también presenta signos negativos en sus indicadores de desarrollo; esto es, la institucionalidad del Estado no responde a los retos nacionales de desarrollo.

Por ejemplo, el indicador de políticas públicas generado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que la institucionalidad nacional tiene dificultades para plantear políti-

cas públicas que resuelvan los problemas y generen desarrollo (Cuadro 1).

El indicador de políticas públicas muestra características del poder Ejecutivo (pues es el que propone e implementa políticas públicas), el poder Legislativo (encargado de crear el marco legal para la implementación de políticas) y el poder Judicial (relacionado con asegurar que las políticas se cumplan).

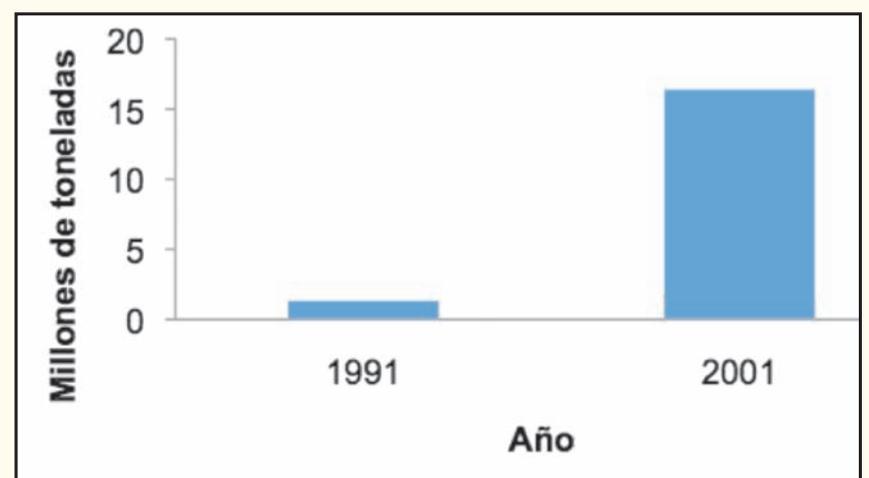


Figura 6. Erosión potencial en áreas deforestadas de Guatemala
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009.

Cuadro 1. Características e índice de políticas públicas para Guatemala

Características de las políticas públicas	Categoría
Estabilidad	Media
Adaptabilidad	Media
Implementación y aplicación efectiva	Baja
Coordinación y coherencia	Media
Orientación al interés público	Baja
Eficiencia	Media
Índice de políticas públicas (total)	Baja

Fuente: *Stein et al. (2006)*

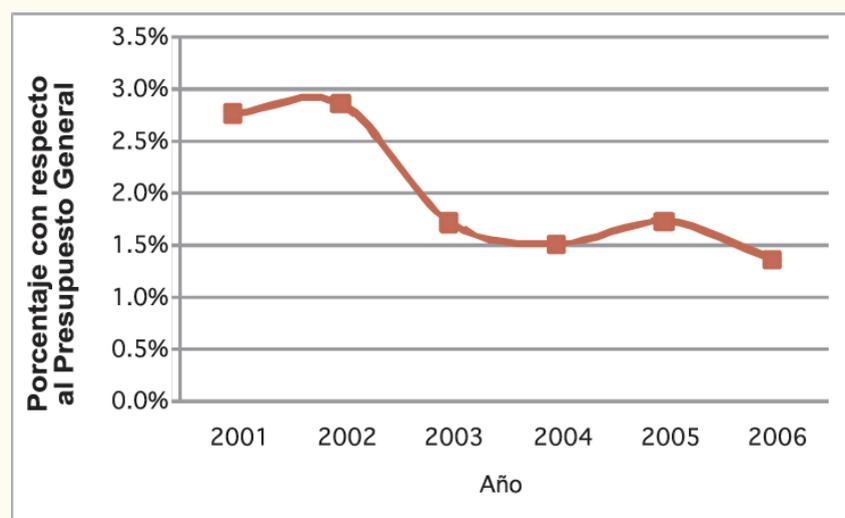


Figura 7. Gasto público ambiental como proporción del presupuesto público total en Guatemala

Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009.

Las interacciones entre los subsistemas institucional y natural denotan la falta de políticas públicas para impulsar estrategias efectivas y reales de conservación, mejoramiento y restauración ambiental (flujo en color rojo de institucional a ambiental).

Esto se evidencia por la disminución relativa del financiamiento público para apoyar políticas ambientales (Figura 7).

Esta situación nuevamente corresponde con las orientaciones del modelo de

desarrollo, pues éste prioriza el crecimiento económico y las políticas sociales compensatorias por medio de un adelgazamiento del Estado y una baja orientación hacia el medio ambiente.

En Guatemala, la falta de regularización del Estado llevó a un debilitamiento del aparato público, con lo cual las posibilidades de una buena gobernabilidad se han reducido, situación que incluye una baja capacidad de gestión de los bienes y servicios naturales.



Se denota una falta de políticas públicas para impulsar estrategias efectivas y reales de conservación, mejoramiento y restauración ambiental.

Los flujos entre economía, sociedad y ambiente

La relación entre los subsistemas natural, económico y social se caracteriza, por un lado, por el flujo de bienes y servicios de la naturaleza a la economía y, por otro, por el flujo de desechos al aire, agua y suelo de los subsistemas económico y social al ambiente.

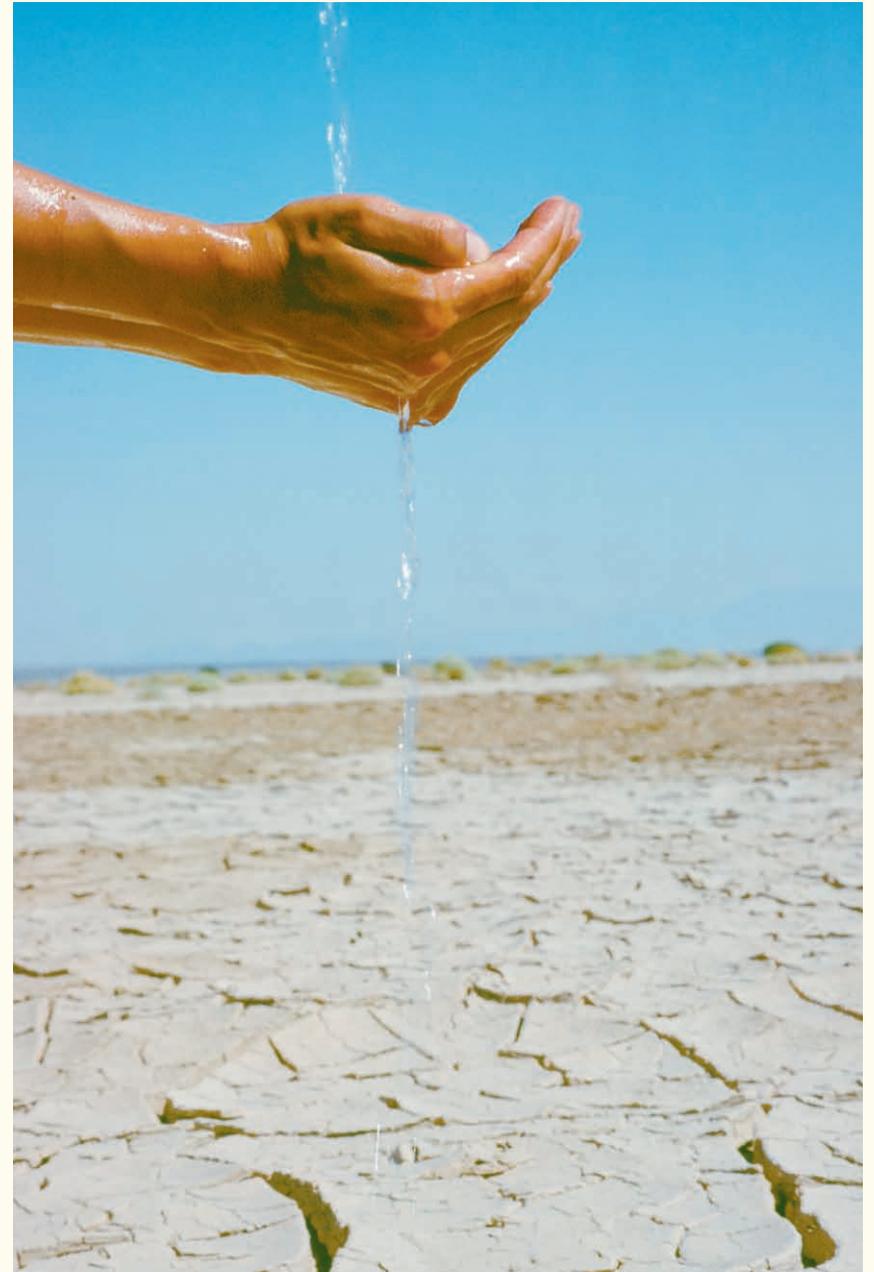
Por ejemplo, datos del *Perfil Ambiental 2008-2009* muestran que el país está sobreexplotando los recursos forestales nacionales, pues se tiene una tasa de extracción mayor a la tasa de crecimiento del bosque, lo que inevitablemente conduce a la disminución del bien natural.

Esta tendencia es aún más grave al tomar en cuenta que únicamente el 2.5% del incremento del *stock* maderable proviene de plantaciones forestales.

La pérdida del recurso forestal tiene como efecto una disminución en la disponibilidad de agua para el consumo humano.

Estimaciones propias muestran que la proporción de recursos hídricos *per cápita* en Guatemala descendió de 8,319 m³ *per cápita* en 2000 a 7,353 m³ para el año 2005, con un decremento de 2.4% anual (Figura 8).

Aunque con estas tasas Guatemala aún puede ser considerado como un país sin riesgo hídrico, la tendencia de este indicador debería generar una situación de alerta, en el sentido de que el subsistema natural podría dejar de proveer bienes y servicios a la sociedad y a la economía en un futuro cercano.



La pérdida de recurso forestal tiene como efecto una disminución en la disponibilidad de agua para consumo humano.

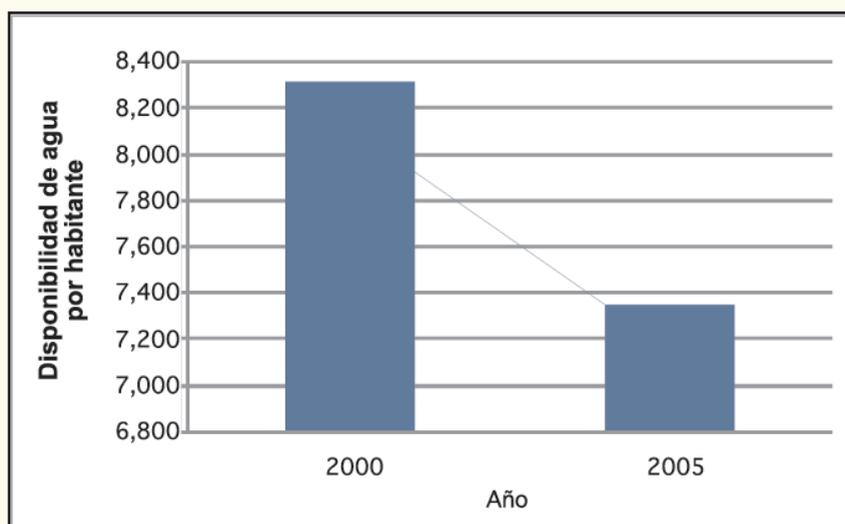


Figura 8. Disponibilidad hídrica *per cápita* en Guatemala
Fuente: URL/IARNA y SEGEPLAN, 2009.

Conclusiones

- Guatemala es un país con una gran riqueza natural, lo cual ha quedado evidenciado en diferentes documentos técnicos (URL/IARNA, 2009). Sin embargo, los modelos de desarrollo se caracterizan por su racionalidad extractiva y una pobre visión de manejo del patrimonio natural.
- La conservación del subsistema natural es condición necesaria para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social. Contrariamente, las evidentes señales de agotamiento, deterioro y contaminación, sólo incrementan nuestra vulnerabilidad socioeconómica.
- Ante esta situación, el subsistema institucional debe jugar un papel primordial, pues es desde el seno de éste, donde es posible revertir los procesos de agotamiento, degradación y contaminación, y más aún, crear modelos de desarrollo socialmente incluyentes y ambientalmente sostenibles. Los modelos basados únicamente en el crecimiento económico no son suficientes para alcanzar el desarrollo.
- Buscar el bienestar guiados por el concepto de desarrollo sugiere ajustes a la estructura institucional actual, creando capacidades nuevas para conceptualizar, diseñar y poner en marcha acciones que gestionen de manera balanceada cada subsistema (natural, económico y social) y que garanticen que sus interacciones, sobre todo aquellas que se traducen en flujos (bienes y servicios naturales, así como desechos y emisiones) no ocurran con intensidades que comprometan a la estabilidad del sistema en su conjunto.
- Un sistema institucional con capacidades de conducir a la sociedad hacia un estado de desarrollo integral, necesita capacidades humanas, físicas y financieras con suficiencia, oportunidad y continuidad.

Bibliografía

Stein et al., (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

URL/IARNA (Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente). (2009). *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Guatemala: Autor.

URL/IARNA e IIA (Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente e Instituto de Incidencia Ambiental). (2004). *Perfil Ambiental de Guatemala: Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática*. Guatemala: Autor.

URL/IARNA e IIA (Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente e Instituto de Incidencia Ambiental). (2006). *Perfil Ambiental de Guatemala: Tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental*. Guatemala: Autor.

URL/IARNA y SEGEPLAN (Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia). (2009). *Evaluación de la sostenibilidad del desarrollo de Guatemala, período 1990-2008*. Guatemala: Autor.

Gallopín, G.C. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico* (Serie medio ambiente y desarrollo No. 64). Santiago, Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.