

Roberto Gutiérrez

DE MOVIMIENTO SOCIAL A POLÍTICA PÚBLICA

La propuesta de la Red Nacional de Grupos Gestores
para el desarrollo económico de Guatemala



Red Nacional de
Grupos Gestores

De movimiento social a política pública
La propuesta de la Red Nacional de
Grupos Gestores para el desarrollo
económico de Guatemala

Roberto Gutiérrez

Roberto Gutiérrez

DE MOVIMIENTO
SOCIAL A POLÍTICA PÚBLICA
LA PROPUESTA DE LA RED NACIONAL DE
GRUPOS GESTORES PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO DE GUATEMALA



**Red Nacional de
Grupos Gestores**

*De movimiento social a política pública.
La propuesta de la Red Nacional de Grupos Gestores
para el desarrollo económico de Guatemala*
Roberto Gutiérrez

Primera edición

© Roberto Gutiérrez

© Esta edición Red Nacional de Grupos Gestores

Impreso en Guatemala
Printed in Guatemala

Proucción editorial

F&G Editores

Telefax: (502) 2439 8358 – 5406 0909

informacion@fygeditores.com

www.fygeditores.com

Red Nacional de Grupos Gestores

22 Ave. 3-87 zona 3, Edificio Europa, oficina 304, Tercer
Nivel. Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Tel: (502) 7765 5710 – 7765 8101 y 7766 9510

rednacional@gruposgestores.org.gt

www.gruposgestores.org.gt

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación Soros Guatemala. Las opiniones contenidas en esta publicación no necesariamente reflejan las de la Fundación Soros Guatemala y son exclusivamente responsabilidad de sus autores.

De conformidad con la ley se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra en cualquier tipo de soporte, sea éste mecánico, fotocopiado o electrónico, sin la respectiva autorización del editor.

Guatemala, octubre de 2011

Contenido

Agradecimiento

11

El argumento

15

Introducción

17

Capítulo 1

ANÁLISIS ABREVIADO
DE LA ECONOMÍA GUATEMALTECA

23

Capítulo 2

EL CENTRALISMO COMO
PROBLEMA INSPIRADOR

45

El centralismo en Guatemala / 51

Capítulo 3CONTEXTO HISTÓRICO QUE JUSTIFICÓ
EL SURGIMIENTO DEL PRIMER GRUPO GESTOR

61

El modelo de los
Grupos Gestores, por qué y para qué / 62

Capítulo 4LA ESTRATEGIA CONCERTADA PARA
PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

73

Historizando el proceso
seguido por los Grupos Gestores / 73

La estrategia / 76

Enfrentando el desafío / 82

La base teórica de
trabajo de un Grupo Gestor / 84

De la teoría a la práctica / 85

En el camino del desarrollo / 95

Capítulo 5

LA RED NACIONAL DE GRUPOS GESTORES

103

Trascendiendo de lo local a lo territorial / 103

La lógica de redes / 112

Organización de la Red / 123

Funciones de la Red

Nacional de Grupos Gestores / 128

Estrategia de la Red

Nacional de Grupos Gestores / 129

Nuevo enfoque en
desarrollo económico local / 131

Descentralización y
organización por territorios / 132
Autosostenibilidad / 134

Capítulo 6

EL SUSTENTO TEÓRICO
DE DESARROLLO, LO ECONÓMICO

137

Experiencias y teorías / 142
Concepto de desarrollo / 145
Integralidad del desarrollo / 147
Abordajes para el desarrollo en Guatemala / 163
Equívocos en el desarrollo de Guatemala / 166
Sobre las teorías económicas / 169

Capítulo 7

LAS MESAS DE COMPETITIVIDAD

181

Sobre la competitividad / 181
El Programa Nacional de Competitividad / 183
La competitividad sistémica / 186
Las mesas de competitividad / 187
El plan metodológico de
instalación de Mesas de Competitividad / 189

Capítulo 8

EL CONSORCIO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

195

Centro de Investigación e
Inteligencia de Desarrollo Económico Local / 201
Estrategias de divulgación e
intercambio de conocimiento e información / 206

Capítulo 9

EL SISTEMA NACIONAL PARA EL FOMENTO
ECONÓMICO LOCAL Y LA COMPETITIVIDAD

209

Capítulo 10

DE MODELO A MOVIMIENTO
SOCIAL Y POLÍTICA PÚBLICA

215

Modelo / 216

Movimiento social / 218

Política pública / 220

De movimiento social a política pública / 224

Epílogo / 226

Bibliografía

229

AGRADECIMIENTO

La razón de fondo que ha motivado la elaboración del presente libro es reconocer el esfuerzo de más de 1,200 líderes de todo el país quienes de manera voluntaria y *ad honorem* han venido construyendo la estrategia de desarrollo económico desde lo local siguiendo el modelo de los Grupos Gestores, estrategia que hoy reconocemos como un “movimiento social” que propende a formularse en una política pública a favor del desarrollo económico de las provincias de Guatemala.

En este movimiento, iniciado hace 15 años, se han implicado muchas personas. Primero en la fase de construcción de la estrategia y más tarde en la propagación de la misma para llevarla a 102 municipios de 18 departamentos del país al momento de edición del presente libro. Vale destacar que se han organizado Grupos Gestores en dos municipios de Honduras, La Lima y Siguatepeque, siguiendo el mismo formato de los Grupos Gestores iniciados en Quetzaltenango tres lustros atrás. Se espera que en un futuro se integre una Red de Grupos Gestores de Honduras, similar a la existente en Guatemala.

Sería prolijo enumerar todos los apoyos recibidos en estos años, los nombres de la mayoría de ellos quedan mencionados en diversos capítulos del libro; a todos un agradecimiento por su aporte. Pero quisiera nombrar a algunas personas cuyo apoyo ha sido permanente y de primer orden. En este sentido, agradecer a los que han fungido como funcionarios-gerentes entre ellos: el ingeniero Miguel Chavarría, el licenciado Julio de la Roca, el actual gerente de la Red Nacional de Grupos Gestores, licenciado Alejandro Arango. Así mismo, la ingeniera Gabriela Domínguez quien colaboró varios años como formuladora de proyectos; y a su actual sustituto, ingeniero Javier Arana. Al licenciado Otto Vargas, contralor general de la Red y sus colaboradores. Al licenciado Dennis Rodas, asesor económico y Presidente del Grupo Gestor de Quetzaltenango. Al entusiasta y siempre leal colaborador don Juan Ciani, vicepresidente de la Red Nacional de Grupos Gestores, y a los integrantes de las diferentes juntas directivas que han fungido en estos años. Al ingeniero Jorge Lavarreda Grotewold, asesor permanente de la Red. Al director ejecutivo de Fundación para el Desarrollo Integral de Programas Socioeconómicos (Fundap), ingeniero Jorge Gándara y a los gerentes de los programas de Fundap por su asesoría y animación permanente hacia mi persona. A Luis Mario Ramírez y los amigos de los Grupos Gestores de Suchitepéquez, siempre entusiastas y propositivos. Miguel Fernández Bianchi, Emmanuel Seidner y Rubén Morales creyeron, y creen, en que el desarrollo económico debe construirse desde lo local, por ello es que desde el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom) apoyaron durante su gestión a la Red. El doctor Jesús García-Ruiz ha

aportado ideas valiosas a la iniciativa de los Grupos Gestores.

Una parte del presente libro es una compilación de textos aportados por diferentes colaboradores, a quienes se agradece su contribución. Un especial agradecimiento a mi eficazísima secretaria Fabiola Betancourt de Lara por su dedicación.

Varias instituciones han apoyado financieramente a la Red de Grupos Gestores; entre ellos destacan USAID, el Programa Nacional de Competitividad, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la cooperación alemana GTZ, la cooperación española, la cooperación japonesa, la Fundación Soros; a todos ellos un reconocimiento. Importantes empresas nacionales también han contribuido al sostenimiento de la entidad.

Debo agradecer también a todos los “gestores”, como les denominamos, por el trabajo voluntario en beneficio de sus comunidades, y por su participación a los diferentes eventos que se organizan para compartir las experiencias que se avanza en las diversas asociaciones “Grupos Gestores”.

Francisco Roberto Gutiérrez Martínez
Quetzaltenango, noviembre de 2011.

EL ARGUMENTO

El primer Grupo Gestor surgió para dar respuesta a la preocupación identificada en Quetzaltenango en relación con la falta de oportunidades de inserción laboral para los jóvenes. Esta carencia ha causado una permanente emigración de talentos que buscan opciones de mejor futuro fuera del Municipio y el país. Esa preocupación hizo que un pequeño grupo de empresarios y académicos realizaran un ejercicio de reflexión el que, dos años después, desembocó en la creación de una institución –el Grupo Gestor–, y una propuesta –la modalidad de desarrollo económico local–, que se esfuerza en dar respuesta a aquella inquietud detectada.

En los años transcurridos desde 1996 a 2011, la estrategia iniciada en Quetzaltenango se replicó a 18 departamentos del país y 102 municipios, a partir de una demanda real identificada por líderes de los respectivos municipios quienes crearon asociaciones similares, todas ellas con personería jurídica, asociaciones que se han preocupado en identificar oportunidades de desarrollo económico local, y han implementado proyectos productivos para generar empleos y autoempleos en sus comunidades.

Con los años se ha generado un verdadero capital social en el país, pues la tarea de cada Grupo Gestor ha obligado a sus integrantes a consultar y compartir con sus conciudadanos en el esfuerzo por el desarrollo. Además se ha logrado construir alianzas entre la sociedad civil representada en el Grupo Gestor y los Gobiernos locales, algo inédito en el país, lo que se constituye de por sí en un aporte importantísimo para la democracia y la búsqueda del bienestar en las provincias de Guatemala.

Hoy, después de 15 años lo que inició como un Grupo Gestor en Quetzaltenango se ha convertido en un verdadero movimiento social, pues son muchos los líderes comprometidos en la búsqueda del bien común mediante el desarrollo económico utilizando las metodologías desarrolladas por los Grupos Gestores. Adicionalmente, y como se verá en el presente libro, se han constituido otras entidades: las Mesas de Competitividad y el Consorcio para el Desarrollo Económico Local (DEL), mismas que son explicadas en los últimos capítulos.

La esperanza que se guarda es consolidar el esfuerzo, fortaleciendo lo que ya hoy es un "Sistema nacional para el fomento económico y la competitividad", conformado con la Red de Grupos Gestores que proponen proyectos productivos; las Mesas de Competitividad que trabajan por mejorar el clima de negocios de los municipios y departamentos; y el Consorcio para el Desarrollo Económico Local, que se constituye en el medio para construir conocimiento y capacitar sobre el tema DEL.

Concluye el presente libro informando sobre el recorrido que se sigue, esto es, pasar de lo que es un "modelo" de desarrollo económico local, a un "movimiento social" que se está configurando como una "política pública".

INTRODUCCIÓN

Varios de los indicadores sociales y económicos de Guatemala son preocupantes, por decir lo menos. La situación de pobreza, desnutrición, contaminación del medio ambiente, corrupción e inseguridad nos indican que urgen cambios profundos en la Nación.

Es evidente una sensible falla en el liderazgo político, y se llega incluso a dudar de la viabilidad que tiene el futuro del país. Ello debido en buena parte a la falta de un liderazgo político comprometido con los valores y objetivos de una Guatemala próspera y en paz. Esta debilidad seguramente tiene su origen en la falta de verdaderos partidos políticos que, a partir de un planteamiento doctrinario y programático, puedan constituirse en interlocutores válidos y profesionales entre la ciudadanía y el Gobierno de turno.

La temporalidad de los gobiernos inviabiliza continuidad en las políticas de Estado en temas estratégicos. Con cada cambio de gobierno cambian las políticas públicas, y no hay evaluación del impacto de las mismas. Intentos por generar políticas públicas inter-temporales en temas estratégicos

como la seguridad y justicia, la salud y nutrición, la educación y el desarrollo rural, consensuadas con los partidos políticos con representación en el Congreso, no prosperan y se estancan por falta de una mínima racionalidad y compromiso de los diputados.

Los diferentes estamentos de la sociedad civil: empresarios, académicos, ambientalistas, indígenas, campesinos, profesionales y religiosos tienen dificultad de convocarse y proponer alternativas por falta de confianza y apertura. Los Acuerdos de Paz, considerados como el último pacto intersectorial, firmados en 1996, permitieron el cese del enfrentamiento armado, pero luego fueron dejados de lado. Retomarlos y dinamizarlos pudiera ser un elemento de guía para dar visión común.

Las situaciones antes expresadas han estancado al país, dejando un vacío de liderazgo y presencia que empiezan a ocupar grupos oscuros; si no se generan propuestas, especialmente de desarrollo que permitan crear oportunidades, reducir desigualdades y abrir espacios de participación, la sociedad entrará en una anomia que postergará salidas viables y robustas para su futuro.

En lo económico es evidente la ausencia de una estrategia que conduzca a un crecimiento de la riqueza nacional de manera compartida; incluso en los últimos años se ha puesto en riesgo la estabilidad macroeconómica, elemento éste central para un desarrollo económico sano. El asistencialismo se privilegia por sobre la promoción de inversiones generadoras de empleo. El turismo, la "gran opción", descuidado en cuanto a preparar una cultura de hospitalidad y protección de la naturaleza y los centros arqueológicos (dos de los más grandes atractivos). No se apuesta

por lo básico: salud preventiva, educación de calidad para los más pobres, infraestructura para el largo plazo, etcétera.

La economía se ha enfocado históricamente en la exportación, descuidando su interrelación con el mercado interno. El tema fiscal no se aborda con visión de largo plazo, como un verdadero “pacto fiscal”, y se argumenta una baja carga tributaria justificando la necesidad de subir tasas o crear nuevas, sin garantizar transparencia y un uso racional de los recursos.

En el presente libro, y como una contribución al debate y propuesta de estrategias para el desarrollo económico, se plantea la experiencia de los Grupos Gestores, asociaciones conformadas con la participación ciudadana, voluntaria y no partidista de liderazgos locales, a nivel municipal, que se convocan y adhieren a una propuesta de desarrollo de sus comunidades, mediante la estrategia del desarrollo económico local.

El esfuerzo emprendido, al que denominamos como un movimiento social, es liderado por los Grupos Gestores (más de 100 en este momento en sendos municipios), que integran a líderes representativos del empresariado, la academia, los profesionales y el gobierno local de cada uno de los municipios en que funcionan los grupos.

Se ha creado una “red” de estas asociaciones, a la que se denomina como Red Nacional de Grupos Gestores. La Red, una asociación de asociaciones, cuenta con un equipo técnico que formula y valida metodologías, apoya a cada grupo en sus gestiones de proyectos productivos y sociales, y representa a los grupos ante otras entidades nacionales y extranjeras. Y para acercarse a cada Grupo Gestor, se han

instalado oficinas de apoyo, denominadas "Oficinas de Desarrollo Económico" en sitios estratégicos que de manera territorial atienden a una serie de Grupos Gestores en servicios variados, especialmente apoyándoles en su gestión de proyectos.

Con el tiempo se han generado otras instancias; una muy importante es el "Consortio para el DEL", integrado por dos universidades, la Universidad del Valle de Guatemala, y la Universidad Rafael Landívar, una fundación, la Fundación Soros, un banco de desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), dos entidades de gobierno, el Ministerio de Economía, y Pronacom, un ente de cooperación internacional, Helvetas de Suiza y la Red Nacional de Grupos Gestores. El consorcio se propone ser un centro de generación de conocimiento y capacitación sobre el DEL, mediante un "Centro de Inteligencia e Investigación sobre el DEL". Para alcanzar su propósito organiza congresos y programas de capacitación para funcionarios públicos y privados.

Otra instancia la constituyen las "Mesas de Competitividad" que se han venido conformando tanto a nivel municipal como departamental y regional, las que operan bajo la misma lógica de la "Agenda Nacional de Competitividad" creada por Pronacom, pero con autonomía y desde lo local. El propósito de las mesas de competitividad es identificar constricciones al desarrollo económico en los territorios del interior del país, así como formular propuestas para resolverlas. Es, en síntesis, un instrumento para la mejora del "clima de negocios de los municipios" como medio para facilitar las inversiones productivas generadoras de empleo y autoempleo.

Las metodologías de trabajo desarrolladas y validadas por la Red Nacional de Grupos Gestores, la “caja de herramientas”, no se incluyen en este documento; sin embargo pueden consultarse directamente en las oficinas de la institución.

Creemos, firmemente, que aun cuando el panorama descrito en esta introducción se plantea con muchas dificultades, hay esfuerzos muy valiosos y comprometidos desde diferentes instancias de la sociedad civil, como los Grupos Gestores, que nos deben dar optimismo de cara al futuro.

Guatemala es un país con un enorme potencial: su diversidad étnica es una riqueza que genera sinergias novedosas; su biodiversidad es de las más ricas del mundo; su ubicación geográfica le permite ser el “corazón” de las Américas; su belleza natural es incomparable; la dimensión y variedad de paisajes, climas y culturas ofrece a los extranjeros unos atractivos verdaderamente sobresalientes. El potencial económico es, además de variado, sustentado en gente trabajadora y emprendedora; es, de hecho, la economía más grande de Centroamérica de cerca de 40 millardos de dólares. En fin, Guatemala cuenta con todos los elementos básicos para ser un país moderno, desarrollado, incluyente y por tanto, con un gran futuro.

Capítulo 1

ANÁLISIS ABREVIADO DE LA ECONOMÍA GUATEMALTECA

Son varias las explicaciones que se dan sobre la forma en que aparecen los primeros pobladores de América; pero la más probable, por su lógica científica, es la que propone que en la Era Pleistocena (hace unos 30-35 mil años) se congeló el estrecho de Bering, lugar por el que pasaron caminando habitantes de la parte nor-oriental de Siberia. Estos nómadas, cazando y recolectando frutos avanzaron durante unos 20 mil años recorriendo los territorios de lo que hoy es Alaska, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, México, Centroamérica y buena parte de Suramérica, conformando asentamientos en varios lugares, de donde se derivan las diversas etnias que hoy perduran en todo el territorio americano.

El primer asentamiento que se dio en lo que hoy conocemos como Mesoamérica¹ fue resultado

1. Fue Kirchoff quien primero denominó como "Mesoamérica" al continuum territorial sobre el que se desarrolló una cultura bastante homogénea. La región está demarcada por los ríos Sinaloa al Oeste, y Pámaco al Este, unidos a una línea que pasaría al norte de los ríos Lerma, Tula y Moctezuma del lado Mexicano; incluye Guatemala y Belice. Al sur abarca la

de la domesticación del teocinte o may (hoy maíz), hace unos 7 mil años en lugares de la península de Yucatán y la costa sur de Guatemala. A partir de ese hecho, y de la liberación de tiempo que ya como sedentarios se derivó, dio inicio a lo que sería la cultura maya. Nos queda evidencia de ello en los sitios arqueológicos de lugares ocupados por los olmecas, grupo proto-maya, en las playas del istmo de Tehuantepec y sur de Guatemala.

Para mejor comprender el funcionamiento de la vida maya “primitiva”, conviene acercarse a la explicación marxista,² que hace un análisis del desarrollo de las sociedades pre-capitalistas a partir de su “modo de producción”, clasificando las sociedades en: 1. Comunidad primitiva, dividida en la natural nómada y la agraria primitiva. 2. Modo asiático de producción (que aplica para el caso maya y que desarrollamos a continuación). 3. Modo de producción antiguo clásico, en la que coexisten la pequeña propiedad campesina y la propiedad común. 4. Modo de producción esclavista, en la que los esclavos trabajan como bienes, junto con la

parte noroeste de Honduras, extremo occidental de Nicaragua y de Costa Rica. Para la mayor parte de estudiosos, el área maya abarca los estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y la mitad occidental de Chiapas, México, toda Guatemala y Belice, y los extremos occidentales de Honduras y El Salvador. Esto hace un territorio de aproximadamente 400 mil kilómetros cuadrados.

2. Hay muy pocos estudios sobre la forma en que funcionó la economía maya. Los hay de grupos itzaes, como *Sacerdotes y comerciantes*, de Piedad Peniche Rivero (Fondo de Cultura Económica, México, 1993). Y el de Jacques Soustelle quien hace un estudio profundo de la vida cotidiana de los aztecas previo a la llegada de los españoles, *La vida cotidiana de los Aztecas en vísperas de la conquista* (Fondo de Cultura Económica, México, 1996).

tierra de otros. 5. Modo de producción germánico, basado en comunidades dispersas, con propiedad privada y tierras comunales (bosques, etc.). 6. Modo de producción feudal, en que los siervos trabajan para el señor feudal, propietario de la tierra pero a su vez vasallo del rey.

El “modo asiático de producción”, también conocido como tributario, fue propuesto por Marx y completado por Godelier.³ En este modelo prevalece la propiedad comunal de la tierra, coexistiendo la propiedad privada (especialmente para la producción de frutas y de cacao en el caso maya), con una “jerarquía” superior que se apropia de la producción con carácter de tributos o pago por servicios. A los trabajadores les queda únicamente para sobrevivir. La jerarquía es la mediadora ante las divinidades, y el soberano es considerado como ser divino, y, por ello, con toda su burocracia se abroga el derecho de explotación, como de un esclavismo general.

La clase dirigente maya contaba con los sacerdotes que manejaban el calendario (conociendo la llegada de las lluvias, eclipses, etc.), con lo que dirigían la agricultura, y por su medio, controlaban a la población a su favor.

La agricultura era de temporal, con excepción de riegos en la costa (cacao), y terrazas en el altiplano. Y las herramientas el bastón sembrador (xul), y el hacha de piedra. Y se usó la técnica de la roza o quemado del bosque previo a la siembra del maíz. El antropólogo Russ en su libro *El pueblo maya* (Salvat

3. Maurice Godelier es el primero que propone la necesidad de una “antropología económica”, intentando pasar por encima de divisiones entre las ciencias humanas, especialmente la económica y antropológica. *Un domaine contesté: l'Anthropologie économique* (Mouton, París, 1975).

1992), estima que una familia de cinco miembros necesitaba unas 15 hectáreas para producir sus necesidades de maíz.

Durante la conquista, y como consecuencia de ella, y especialmente por lo gravosa que ésta resultaba para la Corona española, se crean las Capitulaciones, que confiaba a empresas particulares el financiamiento de las expediciones contratándose los beneficios para cada una de las partes, conviniendo que las poblaciones nativas podrían conservar la propiedad de sus tierras, siempre y cuando aceptaran la monarquía española, y la fe cristiana. Y los conquistadores, para facilitar el control de los indígenas, conformaron las Reducciones, formando “pueblos de indios” en lugares adecuados en cuanto a clima, agua, bosques, etc., buscando siempre que hubiese suficiente mano de obra para usarla como encomienda, repartimientos o mandamientos.⁴ Los conquistadores usaron de la esclavitud, que ya existía en el nuevo mundo, hasta que fue abolida por orden monárquica en el año 1542.⁵

La economía giró en los inicios de la Colonia alrededor de la búsqueda de oro. Pero al no encontrar

4. La encomienda consistió en la adjudicación de un número determinado de indígenas a un español, que hubiera apoyado a la conquista, y por tanto los indígenas debían auxiliarle con trabajos y tributos. Los repartimientos consistían en la asignación de tierras; una “caballería” era la extensión asignada a un caballero, y consistió en el doble de área que se asignaba a un peón.

5. En el “Nuevo Mundo” era conocida la esclavitud desde antes de la conquista, y los conquistadores trasladaron las prácticas medievales europeas. Sin embargo, en el año indicado de 1542, las Leyes Nuevas ordenaron la abolición de la esclavitud, a pesar de la protesta de los conquistadores residentes en América.

suficiente, esta se orienta a la explotación de tierras y hombres, desarrollando una agricultura que encuentra varios productos aptos para exportar a la metrópoli, España, entre ellos el cacao, la papa y otros productos agrícolas. Además el añil, planta productora de colorante adecuado para los textiles, dándoles una coloración azul.⁶

Una vez “asentado” el sistema colonial, éste se rige por el Mercantilismo, ideología económica predominante en la época, y para algunos la primera teoría económica.⁷ El mercantilismo pregonaba que la riqueza de un Estado se medía por la cantidad de oro y plata que pudiera acumular, la llamada ilusión crisohedónica, y para ello se promovían las exportaciones y evitaban la importaciones. Esta ideología económica explica varias cosas. Por una parte la insistencia en la búsqueda de metales preciosos por parte de los españoles; y por otra, la conformación de la institución denominada

6. El colorante indicado prevaleció y fue fuente de ingresos por exportación durante siglos para Guatemala, hasta que fue sustituido por la cochinilla, y luego por un colorante químico, descubierto en Alemania y que a la fecha sigue siendo comercializado con el nombre de azul índigo sintético. La firma alemana BASF, hoy una de las productoras más grandes del mundo en productos químicos, se inició con el descubrimiento del índigo.

7. Los mercantilistas enseñaban que para enriquecer a un Estado era preciso asegurarle la mayor cantidad posible de oro y plata. Y lo mismo aplicaba para el individuo. Para algunos estudiosos el mercantilismo fue la primera corriente de pensamiento político-económico, especialmente con su desarrollo en España. Y para otros, no lo es, como tampoco lo es, según estos últimos, la escuela fisiócrata. Ver *Historia de las doctrinas económicas* de G. Guide y C. Rist (Instituto Editorial Reus, Madrid, tercera edición).

Consulado de Comercio,⁸ la que llegó a ser una de las instituciones más poderosas del país, pues además de ser responsable de la justicia mercantil, tenía la potestad de cobrar impuestos e invertirlos en la infraestructura humana y física para promover el desarrollo.

Después de 1600 el añil se convirtió en un producto muy importante, prácticamente hasta después de la independencia, cuando se sustituye por la cochinilla y, más tarde, por el café como productos principales de la exportación guatemalteca.

Después de la independencia política⁹ de España (1821), continua en Guatemala el modelo basado en el uso extensivo de la tierra y el trabajo, con una política agraria dirigida a garantizar los factores necesarios al modelo, mediante la promulgación de leyes que favorecían el latifundio y la disponibilidad de mano de obra forzada.

8. En el libro *Privilegio de clase y desarrollo económico, Guatemala 1793-1871* (San José, EDUCA, 1981), Ralph Lee Woodward hace un análisis histórico detallado de los consulados de comercio en México y Perú, así como en Guatemala.

9. La Independencia de Guatemala de España es vista por algunos estudiosos de la historia como una "secesión", pues fue realizada por criollos y españoles, y de acuerdo a la Constitución española de 1812 "todos los hombres nacidos libres y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de estos son españoles", y la mencionada constitución consideraba como territorio español a Ghoathemala (artículo 10). Ver *Secesión pacífica de Guatemala de España, Ensayo histórico-político*, Oscar Benítez Porta (Editorial Pineda Ibarra, Guatemala, 1973). De hecho el primer presidente de Guatemala, 1821-1822, el brigadier Gabino Gaínza era español, y había ocupado altos cargos en América, incluso combatió con las armas a los libertadores de los países del Sur. Le correspondió aplacar un levantamiento independentista en Chile, en el que, irónicamente, participó un guatemalteco, el ilustre político y escritor Antonio José de Irisarri.

Durante los años siguientes y hasta el establecimiento del régimen liberal en 1871,¹⁰ los gobiernos fueron, básicamente, conservadores, restableciéndose la política económica colonial, con instituciones como la del Consulado de Comercio.

Con el arribo del régimen liberal a partir de 1871, esta forma de sometimiento se legaliza mediante la promulgación de las leyes contra la vagancia y ley de vialidad, que obligan respectivamente, a servir en las fincas y a dedicar treinta días al año en la construcción de carreteras, especialmente aquellas que servían al propósito de la explotación agrícola de exportación. Por otra parte, el régimen liberal logró situar a Guatemala dentro del mercado mundial y desarrollar la “plataforma” para una estructura capitalista.

El inicio del siglo XX se da bajo la presidencia de Estrada Cabrera, quien en 1920 es declarado interdicto¹¹ por el Congreso, y le sigue, por solo dos años, el presidente Carlos Herrera, quien es sustituido, mediante “golpe de Estado” por el general José María Orellana, quien en 1923 decide la instauración del Quetzal, con respaldo de oro, con un contenido de oro equivalente al del dólar de Estados Unidos. La

10. Los liberales habían gobernado temporalmente en Guatemala en diversos momentos, especialmente bajo la presidencia del doctor Mariano Gálvez, quien fue presidente de 1831 a 1838, siendo derrocado por el conservador Rafael Carrera, fundador de la República de Guatemala en 1847, aun cuando la Presidencia la ocupara otro conservador, el doctor Mariano Rivera Paz. Rafael Carrera, “el Caudillo adorado de los Pueblos”, ocupó la Presidencia “vitalicia” desde 1844 hasta 1865, con un “receso” de 1849 a 1851.

11. Es el único caso en la historia de Guatemala que un presidente de la República es sometido a juicio y encarcelado. Estrada Cabrera muere en la cárcel.

acuñación de moneda se reservó con exclusividad al Estado mediante el Banco Central de Guatemala, creado en esa oportunidad.

El nuevo sistema financiero fue importante para establecer en Guatemala una economía moderna, y propiciar las bases institucionales que duraron hasta el año 1945, cuando fueron sustituidas por las políticas implementadas a partir de la decisión de Bretton Woods, en que se abandona el patrón oro. Hoy los expertos coinciden en afirmar que la reforma fue fundamental para manejar las difíciles situaciones a que daba lugar la vulnerabilidad externa de la economía guatemalteca, y evitó que la crisis posterior, de los años treinta, hubiera afectado negativamente al país.

Fue a principios del mes de octubre del año 1931 cuando estalló en Guatemala la crisis económica, con motivo del desplome de los precios del café, producto principal de exportación del país. Los bancos cayeron en insolvencia ante la desconfianza del público que retiraba sus depósitos, forzándolos a la quiebra. Entre los primeros bancos declarados en quiebra estaban el Banco Schlubach, Sapper y Compañía; el Banco Internacional; la Casa Bancaria Rosenthal e Hijos; y el Pacific Bank and Trust. Al mismo tiempo, se dio una parálisis total del gobierno por falta de recursos. Al llegar Ubico al Gobierno había en Tesorería Nacional 140 quetzales, los empleados públicos tenían meses de no recibir sueldo y la deuda pública interna había crecido enormemente. El gobierno tuvo que negociar un préstamo externo por tres millones de dólares, los que destinó, fundamentalmente, al pago de salarios caídos. El gobierno redujo el gasto público, y los sueldos y salarios se redujeron 30% en todos los niveles de la

administración. Ante el desempleo generalizado, las personas encontraron en la economía de subsistencia la tabla de salvación, dándose inicio a lo que hoy conocemos como “economía informal”.¹²

En 1944, y con el ascenso de un gobierno revolucionario, hay una recomposición de las fuerzas sociales. El propósito político fue liberar la fuerza de trabajo de los condicionantes impuestos en la época conservadora y liberal, y constituir la en sujeto de desarrollo económico y social del país, así como instituir un proceso de acumulación en torno a un proyecto de industrialización moderno. Paralelamente surgió un proyecto educativo nacional de largo alcance que se propuso como paso previo al desarrollo.

Pero algunas de las características del régimen colonial y de la época conservadora enraizaron fuertemente en la cultura guatemalteca, entre ellas el autoritarismo, militarismo, la tendencia a la centralización, la opresión, y, en lo económico, la concentración de la propiedad y el uso de mano de obra intensiva y “barata”. De manera que ni la reforma liberal, ni la revolución urbana de 1920, ni la revolución de 1944, permitieron consolidar un proyecto de sociedad capitalista moderna y democrática

12. La economía informal son todos aquellos cuentapropistas, tanto de autoempleo como propietarios de microempresa que no se encuentran registrados en los sistemas oficiales. En el año 2001 se estima 650 mil autoempleados y 450 mil microempresas en la República de Guatemala. Las microempresas tienen, en promedio, 3.6 empleados. Y se ha comprobado que las microempresas tratan de mantenerse “debajo del radar” fiscal, evadiendo todo tipo de cargas impositivas.

En los años cuarenta del siglo XX, las exportaciones de café y banano representaban para Guatemala el 92% de las ventas al exterior; la agricultura causaba el 60% del producto nacional y generaba ocupación a tres cuartas partes de la población en edad de trabajar, en un universo industrial de empresas pequeñas, en el que la industria de bebidas alcohólicas era de las más importantes porque constituía “una de las mayores fuentes de ingresos para la Nación”.¹³

Pero además de simple, la economía también era atrasada, característica de una economía pre-moderna. En primer lugar, porque predominaban en la producción agrícola “procedimientos primitivos”; en otras palabras eran anticuados no sólo los instrumentos de producción utilizados, sino también los métodos de cultivo y los sistemas de trabajo. Es preciso recordar, como dato relevante, que fue hasta en el año 1945 cuando fueron derogados los sistemas de trabajo compulsivo.

En este contexto, existía un claro modelo de desarrollo: el agroexportador. A través del mismo lograron desarrollarse algunas áreas específicas (sobre todo las que se dedicaban a la producción de banano y café). Sin embargo, la misma historia reflejó los resultados de ese mismo modelo, sobre todo con la ulterior crisis del café. Vale la pena mencionar que la historia económica estuvo, desde la época colonial, marcada por un modelo mono-exportador, en el que se sucedió el cacao, la cochinilla, luego el añil y más tarde el café.

En las elecciones presidenciales celebradas del 17

13. Nestor K. Ovalle (1946), “Informe industrial sobre la República de Guatemala”, en *Revista de Economía*, Nos. 5-6, Ministerio de Trabajo. p. 120.

al 19 de noviembre de 1944, el resultado favoreció al doctor Juan José Arévalo. La contribución principal de Arévalo al desarrollo económico fue establecer los cimientos institucionales para su promoción. Cuando se inició el período presidencial, el país carecía de una burocracia que pudiera llevar a la práctica las numerosas reformas introducidas; por este motivo, no resulta extraño encontrar en los directorios ejecutivos de las nuevas instituciones a extranjeros ocupando cargos que Guatemala no tenía por entonces cómo llenar.

Un intento que Arévalo¹⁴ puso en marcha, que tiene similitudes con la dinámica del desarrollo económico local tal como lo conocemos hoy, fue el llamado “Triángulo de Escuintla” el cual fue un congreso regional en donde se conjuntaron representantes del capital, de los trabajadores y del Estado en un mismo foro.

En este congreso se realizó un trabajo de acuerdo con un temario aprobado previamente, el cual incluía temas económicos en general, aspectos agrícolas, ganadería, industria y desarrollo, asuntos obreros y culturales. Los delegados de los sectores representados tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre los problemas que más les afectaban y aprobaron una serie de recomendaciones. En ese mismo año, 1946, se realizó un congreso indigenista (Cobán) y uno médico-hospitalario (Quetzaltenango), sin que se tengan documentos o noticias sobre ambos.

La administración de Arévalo puso en marcha una “revolución legislativa” que incluyó la reforma

14. Juan José Arévalo, *Despacho presidencial* (Editorial Oscar De León Palacios, Guatemala, 1998, p. 52-92).

monetaria y bancaria y la Ley del seguro social, ambas en 1946; la Ley de fomento industrial en 1947; en el mismo año, el Código de Trabajo; y en 1948 la Ley que creó el Instituto de Fomento de la Producción. Además, se aprobó la Ley de fomento cooperativo (1945). Por otro lado, el Gobierno implementó una política agraria consistente en entregar tierras en propiedad de la Nación a familias o colectividades.

En 1951 se abrió un nuevo capítulo del período revolucionario. Al convocarse las elecciones generales de 1950, los partidos políticos democráticos que integraban el Gobierno, el Partido de Integridad Nacional, de tendencia moderada y reciente fundación, y el Comité Nacional de Acción Política de los Trabajadores proclamaron la candidatura del coronel Jacobo Arbenz Guzmán.

En cuanto al desarrollo de la economía, el programa de Arbenz contempló la construcción de tres grandes obras relacionadas con su visión sobre independencia económica: una carretera moderna al Atlántico, instalaciones portuarias en Puerto Barrios y una hidroeléctrica que cuadruplicara la capacidad de generación de que se disponía por entonces. Sin duda, el acontecimiento político y social de mayor significación durante el período revolucionario fue la reforma agraria, Ley de Reforma Agraria (Decreto 900), promulgada el 17 de junio de 1952.

El Gobierno de Arbenz había emprendido la promoción del cultivo de algodón por considerar que éste podría llegar a cubrir la demanda interna y mejorar la cuenta comercial de la balanza de pagos. Se decidió, entonces, la promoción del cultivo a través del Instituto Nacional de Fomento de la Producción (Infop). La ganadería, el banano, la caña de azúcar

y nuevamente el café fueron cultivos importantes en la economía del país.

No obstante la trascendencia de sus contribuciones a la modernización de la economía, el legado de Arévalo y Arbenz fue sobre todo de orden político: alentar y garantizar los derechos de la inmensa mayoría campesina, obrera e indígena del país, efectuando con ello un auténtico vuelco histórico.

Después del derrocamiento de Arbenz, en junio de 1954, el coronel Carlos Castillo Armas asumió el poder ejecutivo del país. Castillo Armas informó de una decisión muy importante al indicar que a fines de 1954 se había acordado “tener un órgano técnico de orientación, proyección y coordinación del desarrollo económico del país”. Para tal efecto, se le había encomendado “la formulación de un plan de cinco años al cual deberían ceñirse las obras que el Estado habría de realizar”.

De acuerdo con el Plan, se buscaba construir una red de caminos y telecomunicaciones para integrar el territorio nacional; las carreteras tenían por objeto abrir a la agricultura y la ganadería las regiones con mayor aptitud para su aprovechamiento económico. El desarrollo de estas dos actividades se reservaba a la empresa privada, a la cual debía estimular el Estado. Asimismo, en el programa de inversión se contemplaba continuar la construcción de importantes tramos viales, entre ellos, las carreteras al Atlántico, del Pacífico y la Interamericana, además de construir la carretera que conduce de Quetzaltenango a Retalhuleu. Para el efecto se contó con recursos aportados por agencias de Estados Unidos y el Banco Mundial. En su programa de inversión, el plan también mencionaba el tema de la electrificación, otorgándole “la más alta prioridad” por considerarlo

fundamental para el proceso de industrialización. El magnicidio cometido en la humanidad de Castillo Armas en julio de 1957 interrumpió abruptamente los planes que se había trazado en su gobierno.

La década de 1960 fue rica en acontecimientos internacionales de enorme trascendencia histórica. Una de las más importantes innovaciones económicas de los años sesenta fue la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a fines de los años cincuenta, cuya institucionalización definitiva se dio en 1961, en el marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Recordemos que de los años 1950 a 1973 la economía de los países desarrollados conoció la fase de expansión más notable de su historia. Para América Latina, este fue el período que comprende el influyente “modelo de sustitución de importaciones”.

Un rasgo peculiar de aquellos años –conocidos también como los años de la primera ola de globalización de la posguerra (1945-1973)–, fue que tanto en Estados Unidos como en Europa y Japón la terrible prueba de la gran depresión dio origen a una ostensible animadversión al liberalismo. De esa cuenta, los Gobiernos de los países industrializados tenían la convicción de que sólo la regulación de la economía y del mercado podía impedir que se reprodujera la catástrofe económica de los años treinta. Ese rasgo tuvo su expresión en América Latina, siendo bien acogido como modelo de sustitución que comportaba un papel relevante de conducción, e incluso de participación directa del Estado en la economía. Este también fue un período en el que internacionalmente la bandera que se enarbolaba era la descolonización y la industrialización.

La contribución del MCCA a la industrialización

de Guatemala fue fundamental; en primer lugar, por la creación de la zona de libre comercio que expandió los estrechos mercados locales; en segundo lugar, por el arancel externo común que brindó a la incipiente industria una barrera de protección y, en tercer lugar, por el Convenio centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial, el cual apoyó a las empresas con incentivos fiscales caracterizados por su liberalidad.

El proceso de integración económica de Centroamérica es el primero de todos los que han tenido lugar en América Latina y el Caribe.

El comercio intra-regional partió de un nivel muy bajo: 33 millones de dólares norteamericanos en 1960. Sin embargo antes de cumplir su primer decenio, en 1968, el valor del intercambio era de 258 millones; esto arroja una tasa anual de expansión del 29%, aproximadamente la misma tasa de incremento real, pues en ése período la variación de los índices de precios fue inferior al 3% en todos los países.

Con el rompimiento de relaciones entre El Salvador y Honduras, en 1969, se clausuró la etapa de normalidad del funcionamiento del Mercado Común. Para la integración económica regional la principal consecuencia del conflicto fue que al romperse las relaciones entre ambos países se fracturó la zona de libre comercio, pues Guatemala, Nicaragua y Costa Rica conservaron abierto su acceso al espacio comercial de toda la región, mientras El Salvador y Honduras, que dejaron de comerciar entre sí, tenían a su disposición un mercado regional reducido.

A partir de 1978 el comercio intra-zonal comenzó a perder impulso como reflejo de la pérdida de dinamismo de la economía de la región. En Nicaragua la crisis política había madurado a tal grado que

culminó en 1979 con el derrocamiento del Gobierno de Somoza. Ese mismo año, Centroamérica sufrió el impacto de un nuevo *shock* petrolero, de muy duras consecuencias para la capacidad de pagos. Pese a todo, el comercio intra-regional alcanzó su valor más alto (1,100 millones de dólares), después de lo cual sobrevino la crisis económica y el Mercado Común entró a un período de profundo deterioro, que se detuvo hasta en 1986.

En Guatemala la década de 1980 fue económicamente dramática y políticamente trágica. Lejos de crecer como lo venía haciendo desde los años sesenta, la economía se hundió en la crisis y el letargo debido a causas de origen internacional, pero también por causas internas. El retroceso de la economía en los años ochenta se aprecia aún más dramáticamente al indicar que el producto por habitante cayó en 18.6%, más de dos veces el retroceso promedio de 26 países de América Latina y el Caribe, que fue -8.3%.

Es a partir de 1987 que puede afirmarse que la economía salió de la crisis que agobiaba al país, pues aunque el crecimiento en ese año fue menor de 3%, en los siguientes ya no se volvió al estancamiento y menos aún a la recesión económica. En 1988 la reanimación fue más significativa (3.6% de crecimiento) con lo cual, en términos reales, se volvió al nivel de 1981. El producto por habitante, no obstante haber comenzado su mejoría, fue inferior al de principios de la década.

A inicios de la década de 1990, Guatemala sufrió un cambio radical en su modelo de desarrollo. El 22 de septiembre de 1993 marca una fecha muy importante, ya que entonces la Junta Monetaria (que ejerce la dirección general del Banco de Guatemala) aprobó la resolución No. JM-647-93, mediante la cual

puso en práctica el Programa de Modernización Financiera de Guatemala.

En la década final del siglo XX tuvieron lugar dos grandes acontecimientos. El primero de ellos, acaecido en 1996, fue la suscripción por el Gobierno de Álvaro Arzú de los Acuerdos de Paz que puso fin a tres décadas de violenta confrontación política. El segundo fue la negociación de un trascendental pacto fiscal, entendido como el acuerdo político del Estado y la sociedad civil en el que se definen las responsabilidades que asume el Gobierno en la esfera económica y social, así como sus alcances. En su momento y por su naturaleza fue el único y primero en América Latina.

En los años noventa lo más notable de la integración centroamericana fue el vuelco que dieron los gobiernos hacia la negociación comercial con terceros países. Dentro de los más importantes destaca el firmado con México. Costa Rica fue la primera en negociar el acuerdo de libre comercio, el cual entró en vigor en enero de 1995. Le siguió Nicaragua, cuyo tratado entró en vigencia en 1998. "El Triángulo Norte", es decir, Guatemala, El Salvador y Honduras, negoció más tarde y el acuerdo al cual se llegó entró en vigor en junio de 2000. Los tres convenios están calcados en el Tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), en el cual Estados Unidos incluyó todas las cuestiones fundamentales que por entonces contenía su política comercial.

Los años noventa tuvieron un promedio de 4.1% en su crecimiento económico. Aunque las condiciones internacionales se mostraron adversas (lo que afectó a las exportaciones nacionales, principalmente las de productos tradicionales).

Las acciones gubernamentales se enfocaron en la estabilidad macroeconómica, dejando al margen otros factores determinantes del crecimiento. Durante el período 2000-2003 hubo estancamientos o retrocesos en algunas áreas (retrocesos sensibles en infraestructura e instituciones), lo cual explicaría la disminución en el ritmo de crecimiento económico. Precisamente como consecuencia del magro desempeño económico ya observado en el año 2001, la recuperación del crecimiento fue uno de los temas acordados por el Gobierno de la República con la comunidad internacional, durante la reunión del Grupo Consultivo realizada en la ciudad de Washington D.C. en febrero de 2002. El resultado fue el documento "Plan de Acción Económica 2002-2004" (PAE), presentado por el gobierno en junio de 2002. Los componentes más importantes del PAE se orientaron a generar un apropiado clima de negocios. No obstante, una vez presentado el programa no se obtuvieron resultados concretos en la ejecución de estos componentes. Además de los factores políticos que incidieron en el limitado impulso al PAE, una de sus mayores limitaciones es que presentó un conjunto de acciones dispersas, algunas de ellas correspondientes a iniciativas y compromisos previos (como el Plan Puebla Panamá, los temas acordados en el Grupo Consultivo, y el acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional), y no una propuesta integral para la recuperación del crecimiento económico.

Por tres años consecutivos (2001 a 2003) la producción nacional promedio por habitante mostró variaciones negativas que incidieron en el deterioro de las condiciones de vida de la población y como consecuencia, en el incremento de la pobreza en

el país. Estimaciones realizadas por el PNUD en su *Informe nacional de desarrollo humano 2003*, señalan que la pobreza extrema en el país aumentó de 15.7% en el año 2000 a 21.5% en el 2002. En el área rural este incremento fue mayor: de 23.8% a 31.1%, en los mismos años. El empleo en la economía informal (normalmente microempresas con 5 o menos trabajadores y trabajadores individuales), se incrementó de 67.6% a 71.3% en los años 2000 a 2002.

Ya en el año 2004, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en términos reales fue 2.7%; con ese aumento la economía mostró una recuperación. Aunque dicha tasa de crecimiento fue superior al crecimiento poblacional, continuó siendo insuficiente para alcanzar mejoras significativas en la calidad de vida para la mayoría de la población.

Al mayor crecimiento económico reportado en 2004 lo favoreció también una leve mejoría en el sector externo, atribuida principalmente a la recuperación económica de Estados Unidos y a la mejora en el precio internacional del café; estos factores permitieron la recuperación del ritmo de crecimiento real de las exportaciones guatemaltecas (1.9% en 2004 frente a 1.6% en 2003), cuando existieron factores negativos como la apreciación del quetzal con respecto al dólar, que perjudicó la competitividad de las exportaciones guatemaltecas e influyó en un mayor crecimiento real de las importaciones de 5.2% en 2004 contra el 3.5% de 2003.

La actividad económica medida a través del producto interno bruto (PIB real) creció en 3.2% para el año 2005. Por segundo año consecutivo, dicha tasa de crecimiento fue ligeramente superior a la tasa de crecimiento de la población de 2.5%.

Vale la pena señalar que el ritmo de crecimiento

de la economía guatemalteca muestra un crecimiento normal en los primeros años de un período de gobierno hasta que alcanza su mayor dinamismo en el tercer año del mismo, con la excepción del periodo 2000-2003, durante el gobierno del presidente Alfonso Portillo. Con esta excepción, el comportamiento podría tener su explicación en factores relacionados a la certeza política que perciben los agentes económicos.

La tasa de crecimiento del PIB en 2006 se ubicó en 4.6%, la mayor tasa de los últimos ocho años. Esta alza en la producción real de la economía se explica, principalmente, por el crecimiento mostrado por la economía estadounidense, la implementación y entrada en vigencia del DR-CAFTA en la segunda mitad del año 2006, la estabilidad macroeconómica, y la puesta en marcha de proyectos de infraestructura tales como la remodelación del aeropuerto internacional La Aurora y el Transmetro, principalmente.¹⁵ También el comportamiento decreciente del ritmo inflacionario, el aumento de las remesas familiares y de la cartera de crédito fueron factores que motivaron el mayor crecimiento de la economía en general.

El último quinquenio (2006-2011) se ha caracterizado por las crisis financieras derivadas de la quiebra de grandes consorcios norteamericanos; ello ha repercutido en caídas en las bolsas de valores mundiales y en la recesión económica que ha afectado a Europa y Estados Unidos. Paralelamente, el crecimiento económico de China continental e

15. Entre otros proyectos se encontraron: el paso a desnivel en ciudad San Cristóbal, la rehabilitación del tramo Mixco-San Lucas, el mejoramiento del tramo carretero Amatitlán-Palín, la ampliación de la carretera al Atlántico y de cuatro carriles a Quetzaltenango, entre otros, y la reconstrucción de infraestructura tras el paso de la tormenta Stan.

India ha provocado un encarecimiento de algunas materias primas, con lo que países productores de los mismos se han visto beneficiados en sus exportaciones. Para Guatemala la situación de crisis económico-financiera mundial ha repercutido en un descenso en la producción local exportable, aun cuando los precios de algunos productos como el azúcar, café, cardamomo y oro, entre otros, han aumentado significativamente.

La crisis enunciada antes no ha concluido, al contrario, se prevé una nueva recesión que tendrá efectos severos sobre el crecimiento económico, especialmente el derivado de las exportaciones. Por ello, se justifica aún más el fortalecimiento del mercado interno, algo que ha sido descuidado históricamente en Guatemala, por lo que los Grupos Gestores y su estrategia pueden ser un coadyuvante para superar la crisis que se avecina.

Capítulo 2

EL CENTRALISMO COMO PROBLEMA INSPIRADOR

La pobreza es, sin duda, la más lacerante de las duras realidades de una sociedad. Y aunque la pobreza ha acompañado a la humanidad en su historia, en la actualidad hay medios para aliviarla de manera dramática: se cuenta con recursos económicos, con recursos tecnológicos y con recursos naturales, entre otros. Aun así, en casos como el guatemalteco, la mitad de los ciudadanos viven en condiciones de pobreza, y cerca de un 15% en extrema pobreza.

La pobreza se mide con diferentes métricas, pero la más común es a partir de los ingresos familiares versus el costo de una “canasta básica”. Internacionalmente se dice que una persona está en situación de pobreza cuando tiene un ingreso equivalente a dos dólares norteamericanos. Y la extrema es cuando obtiene menos de un dólar diario.

La pobreza ha sido la causante principal de que casi el 15% de los guatemaltecos haya tenido que emigrar, cerca de 1.7 millones, para agenciar recursos a sus familias, provocando con ello la más triste realidad, pues abandonan su familia, sufren alienación cultural, y el país pierde talentos.

Cuadro 1
GUATEMALA: INDICADORES VARIOS

Variable	Año	Total del país	Región I (Metropolitana)	Región VI (6 departamentos)
Población	2007	13,344,770 (100%)	2,937,307 (22%)	3,204,660 (24.01%)
Ingresos: Índice del ingreso	2002	0.617	0.730	0.567
Inflación	2000 al 03/2008	76.84%	69.89%	70.59%
Producto interno bruto	2004	100%	48%	15%
PIB per cápita	2003	16,056.04	33,283.0	12,919.4
Desempleo abierto (%)	2004	3.1	5.3	2.52
Desempleo total agregado	2004	11.7	12.6	10.32
Tasa de subempleo	2004	16.3	19.0	14.42
Gasto público	2007	40,198,188,516.00 (100%)	10,398,315,559.31 (25.87%)	2,876,700,936.85 (7.16%)
Gasto público	2008	42,535,455,246.00 (100%)	12,111,405,137.08 (28.47%)	2,861,591,686.11 (6.73%)
Ejecución del presupuesto (%)	2007	99.98	25.46	6.03
Gasto per cápita anual	2007		3,445.83	819.81

Variable	Año	Total del país	Región I (Metropolitana)	Región VI (6 departamentos)
Gasto per cápita diario	2007		9.44	2.25
Índice de desarrollo de educación	2002		0.803	0.596
Analfabetismo	2001	28.9	11.30	33.3
Gasto en salud (millones)	2003	1,781.9 (100%)	933.2 (52.37%)	244.0 (13.69%)
Índice de desarrollo en salud	2002	0.662	0.820	0.652
Pobreza general	2006	51%	16.3%	59.4%
Pobreza extrema	2006	15.2%	0.5%	16.9%
Pobres no extremos	2006	35.8%	15.9%	42.5%
No pobres	2006	49%	83.7%	40.6%
Índice general de desarrollo humano	2002	0.604	0.795	0.596

Fuente: Elaboración propia en base a la investigación realizada en la presente investigación, datos expresados en quetzales corrientes.

Pero la pobreza no se vive igual en todo el país. En la región I, que coincide con el departamento de Guatemala, ésta es menor comparada con la región VI, la que se integra con seis departamentos de la zona sur-occidental: Suchitepéquez, Retalhuleu, Quetzaltenango, San Marcos, Totonicapán y Sololá. Así, mientras en la Región 1 se produce casi la mitad de la riqueza nacional, un 48%, expresada como producto interno bruto, en la región VI se produce únicamente un 15% del PIB. Y como contraste, la pobreza es de solamente un 16% en la región I, mientras que en la región VI es de 59%.

A continuación se presenta un cuadro resumen, con varios indicadores muy relevantes sobre la situación generada por el centralismo en que vive el país.

La realidad es que Guatemala es un país altamente centralizado, concentrando el 22% de la población y un alto porcentaje de la actividad productiva. El resto de ciudades del país son, en términos relativos, pequeñas. De allí la necesidad de generar una estrategia de fortalecimiento de "ciudades intermedias", que puedan convertirse en verdaderos polos de desarrollo. El argumento central es que con la forma actual de ocupación espacial, en la que en más de 20 mil comunidades dispersas en todo el territorio nacional vive la mayoría de la población, es imposible llevar los servicios básicos que las personas necesitan para salir de la pobreza, pues para ello se requiere otorgarles servicios de salud y educación de calidad, así como oportunidades de trabajo; por ello la conveniencia de una estrategia de "urbanización" del país.

En contraste, los procesos de urbanización de América Latina se están dando a pasos acelerados, pues hace 50 años solo el 40% de los habitantes vivía

en ciudades, mientras que hoy cerca del 80% de la población habita en centros urbanos. En Guatemala un 50% de la población vive aún en el área rural. Y hay una coincidencia entre países pobres y países muy rurales. En África, por ejemplo, apenas un 30% de la población vive en centros urbanos, mientras la gran mayoría sigue viviendo en el campo con grandes carencias. Y es que es en las ciudades en donde se produce la mayor parte de la riqueza: entre un 60-70% del PIB se produce en centros urbanos en la América Latina; esta proporción es mayor en Europa y el Asia.

Se estima que en Latinoamérica hay 500 ciudades que tienen entre 100 mil y 2 millones de habitantes; y de ellas unas 150 son ciudades cuya población está creciendo rápidamente; por esto se les denomina como ciudades “emergentes”. Pero para que el crecimiento que se espera de esas ciudades “emergentes” sea sostenible, se deben encontrar formas más eficientes de ofrecer los servicios públicos, de garantizar la seguridad, proteger el medio ambiente utilizando de manera eficiente los recursos naturales y adaptándose a las consecuencias del cambio climático. Para todo ello se debe practicar una gestión fiscal que permita financiar el crecimiento, a la par de una inteligente gobernanza. Con todos estos elementos, y proveyendo a sus habitantes una alta calidad de vida, entonces se puede decir de una ciudad que es “sostenible”.

Un primer paso es formular un Plan de Ordenamiento del Territorio, que permita diseñar la ciudad y el uso racional del suelo. Esta tarea debe realizarse en consulta con la sociedad para que sean aceptadas las normativas que de él se derivan. Y en un Plan de Ordenamiento del Territorio se define la “visión” que de la ciudad tengan sus habitantes. Luego debe

trabajarse en estrategias para gestión de residuos sólidos y reducción de contaminación de agua y aire; en prevención de desastres y medidas para la adaptación a los efectos del cambio climático. Adicionalmente, en una planificación de la movilidad urbana y uso racional del suelo. En la provisión de agua y electricidad. En la competitividad económica y en la seguridad pública. Y para hacer ello sostenible, se requiere de una gestión fiscal transparente.

Las municipalidades, como entes autónomos, pueden planificar su desarrollo futuro; pero lo ideal es formular una estrategia del Estado guatemalteco para facilitar la tarea. Para ello se cuenta con entidades como la Secretaría de Planificación (Segeplan) y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), que podrían coadyuvar a las ciudades a planificar su desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, está elaborando y probando instrumentos y procesos que ofrecerá a las ciudades que estén interesadas en planificar un crecimiento ordenado.

Entre las comunidades consideradas como emergentes e intermedias podría citarse: Huehuetenango, Quetzaltenango, Coatepeque, Mazatenango, Retalhuleu, San Marcos, Escuintla, Chiquimula, Zacapa, Santa Rosa, Puerto Barrios, Cobán, y las ciudades con-urbanizadas alrededor de Flores en Petén.

El desafío es complejo y de largo plazo. Pero es fundamental para hacer de estos centros urbanos verdaderas ciudades en las que sus habitantes puedan gozar de una vida sana, segura y con oportunidad de desarrollo personal. Se trata, en síntesis, de pensar en un país menos rural, en el sentido de proveer a las personas los servicios indispensables para mejorar su calidad de vida; y ello solo se logra en la medida

en que ésa dispersión de poblados se concentre en territorios más prósperos.

El fenómeno centralizador en Guatemala tiene unas causas históricas que vale la pena recordar para comprender sus lógicas, así como conocer los esfuerzos descentralizadores. Solo a partir de ello se puede proponer nuevas estrategias que reduzcan el centralismo nivelando las condiciones para que cualquier territorio del país, no importando la distancia que se encuentre del actual centro capitalino, pueda presentar oportunidades de inversiones económicas que redunden en generación de oportunidades de empleo o autoempleo; entre esas lógicas se propone el antes descrito del fortalecimiento de “ciudades intermedias”, y la lógica de los Grupos Gestores, asunto principal del presente documento.

EL CENTRALISMO EN GUATEMALA

El “fenómeno” centralizador es antiguo, pues ya desde la conformación de la Capitanía General de Centroamérica, que funcionó con sede en la ciudad de Santiago de los Caballeros (hoy La Antigua Guatemala), se centralizó en ella todo el poder político y económico de la región, a través de instituciones como el Consulado de Comercio, la Asociación de Amigos del País y otras, que hicieron inviable para cualquier grupo en otro territorio que no fuera la ciudad hegemónica, el poder exportar, importar o promover cualquier tipo de iniciativa económica. Vale mencionar que ésta actitud monopolística del comercio y el desarrollo en general, provocó un resentimiento en el resto de territorios de la Capitanía General, lo que sin duda fue una de las causales que

hizo imposible la unión centroamericana al momento de que se declarara la independencia de los países que hoy conforman Centroamérica.¹⁶ Y fue la misma racionalidad que provocó la constitución del Estado de los Altos de efímera existencia (1838-1840).

La experiencia centralista ha causado una cultura que se manifiesta en actitudes presidencialistas, a veces despóticas,¹⁷ desde los que ostentan el poder; y de sumisión y dependencia desde los ciudadanos que esperan “todo” de las instancias superiores, lo cual ha ido en línea contraria al mandato constitucional de la subsidiariedad,¹⁸ entendiendo esta como la opción que se plantea para que las acciones se diseñen y ejecuten por los entes inferiores, bajo la premisa de

16. Después de la Independencia de Guatemala, declarada el 15 de septiembre de 1821, el país fue invadido por el general Filísola, militar bajo la orden del emperador mexicano Iturbide, cuyo efímero gobierno cayó y con él la “anexión” de los países centroamericanos con México. Inmediatamente después, en 1823 se intentó conformar la Confederación de Estados Centroamericanos, pero fue imposible su permanencia en el tiempo, debido, básicamente, a la oposición entre conservadores y liberales que pelearon durante prácticamente todo el siglo XIX y en todos los países centroamericanos.

17. Es ilustrativo el caso del presidente Jorge Ubico, un militar que gobernó dictatorialmente en el país de 1931 a 1944 cuando fue derrocado. El trato que recibía el presidente Ubico por parte de algunos grupos, especialmente indígenas del interior del país, era de “tata presidente”.

18. La Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 4º. Principios que rigen la función administrativa. El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana. Entendido la subsidiariedad como el dejar hacer a estamentos inferiores aquello que son capaces por sí mismos.

dejar hacer a aquellos todo lo que sean capaces de hacer por sí mismos, sin intervención y, en algunos casos, con un pequeño apoyo, pero nunca restándoles esa opción ni obstaculizándoles su tarea.

Procesos y racionalidades que provocaron el centralismo

Causales políticos

La primera razón de centralización en la época contemporánea guatemalteca se inició con motivo de la revolución liberal de 1871,¹⁹ que planteó, basado en la filosofía positivista y de control desde un gobierno centralizado, un formato de Estado con poder desde los ministerios de línea y el presidencialismo. La expectativa de la población en relación con las dádivas del “presidente” se extendió durante los diferentes gobiernos de corte liberal que se establecieron en el País hasta llegar a su máxima expresión durante el gobierno del general Jorge Ubico (1930-1944), quien dirigió el país por 14 años con un estilo dictatorial-paternalista, ejerciendo el poder con gran desconfianza hacia los ciudadanos.

Pero si algo provocó centralismo, desde esta visión político-histórica, es el enfrentamiento armado que durante cerca de 36 años sufrió el país,²⁰ y que, para

19. El gobierno liberal se instaló después de vencer en Totonicapán a las tropas del presidente conservador mariscal José Cerna por parte de los generales Justo Rufino Barrios y García Granados. Los gobiernos liberales permanecieron en el poder hasta 1944.

20. Tanto la guerrilla subversiva como el ejército utilizaron a las personas, especialmente de las aldeas y áreas rurales, como proveedores de alimentos y de protección, comprometiéndoles

este propósito de análisis, representó la movilización de decenas de miles de personas que huyendo de la persecución armada de ambos bandos en discordia, huyeron a la capital de la República en busca de un refugio que les permitiera sobrevivir y que, una vez en la metrópoli, establecieron en ella su lugar de residencia dedicándose a tareas en el sector informal para su subsistencia económica.

Otro elemento político que ha derivado en centralismo ha sido la falta de un plan de ordenamiento territorial que permita visualizar una estrategia de desarrollo de las diferentes regiones del país para incidir en generar oportunidades a futuro para los ciudadanos del interior, por lo que al no haber un futuro promisorio, los ciudadanos optan por buscarlo en la metrópoli, en donde esperan encontrarlo.

Causas de la naturaleza

Son básicamente dos las causas de la naturaleza que han provocado movilización del interior del país a la metrópoli capitalina: una, las sequías y tormentas que han dejado a miles de familias sin bienes para el trabajo y vivir, tal como recién sucedió en el año 2005 con la tormenta Stan, y que desafortunadamente son cíclicas; y por otra parte los terremotos que cada cierto tiempo se dan, debido a las fallas geológicas sobre las que se asienta el territorio nacional,²¹ lo que da pie a pensar que estarán repitiéndose.

en el enfrentamiento sin que necesariamente estuvieran ideológicamente implicados. Las venganzas que cada grupo en discordia ejercía sobre la población obligaron a esta a huir, casi siempre a la capital de la República.

21. Debido a la ubicación de Guatemala sobre dos placas tectónicas que se superponen y en su movilización provocan sismos de gran impacto.

Uno que ilustra el tema es el sucedido en la ciudad de Quetzaltenango el 18 de abril del año 1902, día de San Perfecto, y que en octubre del mismo año se completa el desastre cuando hace erupción el volcán Santa María (nacimiento del volcán Santiaguito); estos dos fenómenos de la naturaleza prácticamente destruyen la ciudad incluyendo hogares y negocios, lo que, aunado al temor generado, provocó que muchos ciudadanos se trasladaran en definitiva a la ciudad capital en busca de refugio y nuevas oportunidades.

Otro fenómeno similar y más reciente fue lo ocurrido con motivo del terremoto del 4 de febrero de 1976, que destruyó una serie de aldeas y pueblos del interior del país causando la muerte de cerca de 20 mil personas y provocando la emigración de esos sitios hacia la ciudad capital.

El Estado de Guatemala no implementó ninguna estrategia para revertir la movilización y promover el retorno de los emigrados por estas causas naturales, por lo que se quedaron a vivir en definitiva en la capital profundizando con ello la centralización.

Causas económicas

Un ejemplo dramático de la emigración del interior del país a la capital se dio posterior al terremoto de 1902 en Quetzaltenango, evento antes comentado. Estos acontecimientos ingratos provocaron que muchos ciudadanos, entre ellos destacados empresarios, emigraran en forma definitiva en busca de seguridad y oportunidad de reiniciar su vida familiar y empresarial lejos de la debacle producida por la naturaleza.

A finales de la década de los años veinte del siglo pasado, Estados Unidos de América sufrió los efectos de una recesión económica provocada por

la caída de la bolsa de valores,²² lo cual repercutió en todo el mundo occidental, Guatemala incluida, con el consiguiente cese de empresas y producciones de exportación, el café entre otros, y con ello la suspensión de trabajo para muchos ciudadanos que encontraron en la emigración hacia la capital la vía de salida a sus penurias económicas, provocando con ello el crecimiento de la población capitalina con sus consecuencias.

Pero si algo contribuyó al centralismo, no sólo de personas sino económico, social y político, fue la política de industrialización por sustitución de importaciones implementada durante las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, inspirados en el modelo cepalino.

Es preocupante comprobar que la tendencia centralizadora continúa en el país, debido sin duda a que es en la metrópoli capitalina en donde se generan la mayoría de puestos de trabajo, tanto del sector público como del privado, lo cual se comprueba fácilmente con sólo ver la dimensión del producto interno bruto generado en esa metrópoli, de hasta el 48% del total versus lo que se genera en el resto del territorio nacional.

Se puede concluir que el área metropolitana de la capital guatemalteca absorbe un 22% de la población total del país, pero capta el 40% de la inversión social total (dato para 2006), lo que explica que el

22. Este acontecimiento fue conocido como la gran depresión, y según expertos, se generó por el exceso de *stock* acumulado por las empresas a partir de la bonanza posterior a la conclusión de la primera guerra mundial (1914-1918). Este *sobre-stock* provocó pérdidas en las empresas y luego una vertiginosa y profunda caída de valor de las acciones en la bolsa.

indicador de desarrollo humano de la metrópoli se sitúe en un 0.83, (para el año 2002), mientras que en el resto del país el indicador se sitúa en un 0.6. El total de la inversión pública en la metrópoli fue, para el año 2005, del 31% del total, con el consabido 22% de la población total.

Algunas acciones descentralizadoras

La primera institucionalidad creada en Guatemala para revertir el proceso de centralización fue el Infom (Instituto de Fomento Municipal),²³ creado para fortalecer la acción de los entes autónomos, mediante capacitación, asesoría y eventualmente financiamiento a los municipios para la obra física. El efecto del Infom no ha sido relevante, aun cuando sigue funcionando, especialmente asesorando a las municipalidades.

Una acción descentralizadora de carácter temporal se dio posterior al terremoto del 4 de febrero de 1976, con el Comité de Reconstrucción Nacional, que realizó importantes inversiones en infraestructura física en el interior, especialmente en la región afectada por el fenómeno telúrico. Este comité de reconstrucción desarrolló algunos métodos de trabajo que dieron pie a otros procesos, como el implementado por las

23. Creado en 1957 mediante decreto No. 1,132 con el propósito de “promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y, en general, en el desarrollo de la economía de los municipios (Artículo 1 de Ley Orgánica).

coordinadoras interinstitucionales, organizadas durante la estrategia contra-insurgente, que procuraron organizar comunidades y apoyarlas en proyectos de infraestructura. Estas coordinadoras fueron, de alguna manera, base experimental para más tarde crear los Consejos de Desarrollo que se describen adelante.

La Constitución de la República de Guatemala, promulgada en el año 1985, contempla algunos aspectos importantes de cara a la descentralización del país, entre ellos vale mencionar la Ley (preliminar) de regionalización, que ha permitido conformar ocho regiones en el territorio, regiones que se conforman con diferentes departamentos. La lógica de regionalización se estructuró en momentos en que aún tenía efectos el enfrentamiento armado, por lo que la división política se organizó acorde a esa situación; lo anterior significa que la misma debe ser revisada y, desde la perspectiva de los Grupos Gestores, organizarse por lógicas económicas y relaciones histórico-sociales. Esta tarea está pendiente de completarse.

La Constitución también establece la obligatoriedad de traslado de fondos (el llamado situado constitucional), que por un monto del 10% del presupuesto general de ingresos de la Nación el ejecutivo debe trasladar a los municipios, en un monto calculado en base a la población, a su producción y a los niveles de pobreza de cada uno. Este aporte se ha visto incrementado con otros dos: el denominado IVA-Paz, que suma el equivalente a un 2% adicional, así como una parte de los ingresos por impuesto de combustibles. Este aporte ha sido verdaderamente significativo, y en casi todos los municipios es el

mayor ingreso de los mismos, superando a los ingresos obtenidos por arbitrios, los cuales dicho sea, son sumamente bajos.²⁴

Otro elemento que coadyuva a la descentralización ha sido el traslado del cobro del impuesto único sobre inmuebles (IUSI), que los municipios pueden cobrar a sus vecinos una vez se les autoriza por el Ministerio de Finanzas cuando demuestran capacidad para la recolección del tributo. En algunos municipios este cobro ha sumado importantes cantidades que permiten inversión en infraestructura para el desarrollo.

Los consejos de desarrollo son un sistema conformado por varios niveles que se vinculan de tal forma que desde el nivel más bajo, conformado por los denominados consejos comunitarios (Cocode) suben los requerimientos y propuestas de proyecto al nivel municipal, conformado por el consejo municipal de desarrollo (Comude); éste resuelve lo que está en su capacidad y traslada propuestas al siguiente nivel, el consejo departamental de desarrollo (Codede), de donde suben planteamientos al consejo nacional (Conade). El sistema está diseñado de tal forma que suben las demandas hasta el nivel más alto, de donde deben venir las respuestas que, como en cascada, llevan recursos a los niveles inferiores.

La propuesta que se hace es asumir la responsabilidad desde lo local ante la realidad de presión

24. Solamente el Congreso de la República puede autorizar cambios en los arbitrios cobrados por las municipalidades; y no ha habido voluntad política para revisarlos, bajo el argumento del riesgo de que alguna municipalidad pueda excederse en los cobros y créditos, hipotecando el futuro del municipio.

del centro, el cual tiene intereses muy profundos y arraigados. Es, pues, una lucha compleja y de largo plazo, pero beneficiosa para el país en su conjunto.

Por ello decimos que la centralización histórica sufrida en Guatemala se ha convertido ahora en la "inspiración" para el movimiento social en pro del desarrollo económico local, mediante la estrategia de los Grupos Gestores.

Capítulo 3

CONTEXTO HISTÓRICO QUE JUSTIFICÓ EL SURGIMIENTO DEL PRIMER GRUPO GESTOR

Durante décadas las estrategias de desarrollo económico en Guatemala se fundamentaron en dos lógicas: promover el comercio internacional, y privilegiar a sectores específicos de la economía y sus territorios. La racionalidad detrás de estas dos lógicas ha sido el contar con divisas suficientes para la importación de los bienes y servicios que no se producen en el país, o cuya producción no es rentable, fenómeno que cambió durante el tiempo en que se implementó el Mercado Común Centroamericano.

No obstante, y a partir de los datos contundentes sobre la situación socio-económica del país, constatamos que esas lógicas no han sido suficientes para facilitar oportunidades a todas las regiones, ni a todos los ciudadanos, como sería lo ideal en un Estado próspero.

Y cuando analizamos los municipios, encontramos que ha habido una total desvinculación de actores: la municipalidad ha ido por su lado, con sus proyectos; por otra parte el sector productivo, el profesional y académico por el suyo. De esa cuenta, ha habido una pérdida de recursos, duplicación de

esfuerzos, y, sobre todo, una total falta de visión común. Todo ello se ha evidenciado en la baja inversión productiva en los municipios, tanto la estatal como la privada; y como consecuencia, una baja generación de oportunidades de empleo o autoempleo.

Ante el excesivo centralismo histórico que implicó la concentración de inversiones públicas y privadas en la ciudad capital y su consecuente desarrollo económico en detrimento del interior del país –tendencia que avanza a un ritmo irreversible, pese a las consecuencias sociales que implica– y tomando en consideración el resultado de una encuesta efectuada en Quetzaltenango, en donde sobresalió la preocupación generalizada por el futuro económico de la ciudad, derivado de las necesidades de empleo e ingresos para la población laboral emergente –en contraposición a procesos de emigración y subempleo– surgió en septiembre de 1996 una asociación mixta –público-privada– a la que se denominó Grupo Gestor, que avanzó en la construcción de un modelo para fomentar la economía local, y que tomó en consideración tres elementos estratégicos:

- a) El establecimiento de alianzas;
- b) El abordaje sistémico del desarrollo; y
- c) La promoción del desarrollo económico desde lo local.

EL MODELO DE LOS GRUPOS GESTORES, POR QUÉ Y PARA QUÉ

Los Grupos que se fueron conformando en diversos municipios siguiendo el formato del primero, se cons-

tituyeron legalmente como asociaciones, a las que se denominó como “Asociación para el Desarrollo Económico Local Grupo Gestor”, indicándose el municipio en el que se inscribió y al que pertenece el grupo. El incremento de grupos con la misma modalidad de trabajo fundamentó lo que hoy se denomina como un “modelo”, por cuanto:

- Modelo, en tanto que es replicable. A la fecha de impresión del presente libro se cuenta con más de 100 Grupos Gestores en sendos municipios de 18 departamentos del país, y este crecimiento responde al requerimiento de líderes de cada lugar, a la demanda que han manifestado y el interés por contar con una entidad como esta; el “modelo” propone una alternativa a su problemática en cuanto que apoya en la promoción de inversiones que se traducen en empleos.
- Se le denomina “grupo”, porque se integra por actores locales, líderes, representantes de sectores productivos, académicos, profesionales y representantes del gobierno local, que promocionan de forma conjunta el desarrollo de su comunidad.
- Y “gestor”, por su función de gestar y gestionar proyectos de inversión económica generadora de empleo, mediante la aplicación de metodologías específicas que les permiten orientar el proceso en su conjunto (identificación de potencialidades, análisis de ventajas comparativas y establecimiento de programas locales de competitividad, con sus respectivas carteras de proyectos) manteniendo la visión y permanencia necesaria para su implementación.

Operativamente los Grupos Gestores son Asocia-

ciones locales, de nivel municipal, con personalidad jurídica propia que les provee de la autonomía necesaria para facilitar su accionar, y caracterizadas por ser de neutralidad política, no lucrativas, de participación voluntaria y *ad honorem*, integradas por líderes representativos y que juntos abordan la tarea del desarrollo económico, procurando la inversión económica generadora de empleo y autoempleo. Este modelo ha creado toda una filosofía de trabajo en pro del municipio, tratando de identificar mercados, y construir las empresas que respondan a esos mercados. Ello está promoviendo gran interés en las comunidades que ven en esta estrategia una opción para la fijación de sus ciudadanos en el lugar de origen, procurándoles oportunidades de empleo o autoempleo. Y obviamente, al generarse nuevos emprendimientos productivos, se está generando trabajo, pagando impuestos al fisco, y produciendo servicios a la sociedad.

A continuación se describe de forma sintética sobre el concepto, objetivos, valores y principios; características, acción y perfil de los miembros que lo conforman, así como estrategias de sostenibilidad de los Grupos Gestores.

Concepto de Grupo Gestor

Un grupo gestor es una asociación local, permanente, autónoma, no lucrativa, creada bajo un enfoque empresarial. Se integra por personas representativas de diferentes sectores, que trabajan de forma vo-

luntaria para promover el desarrollo económico de su municipio.

Objetivos

“Contribuir a la reducción de la pobreza gestionando desarrollo económico local”

EXPLICACIÓN:

Se propone el desarrollo económico local como el proceso participativo donde los actores locales de diversos sectores trabajan conjuntamente para dinamizar la actividad económica con el fin de tener una economía sólida y sostenible, que ayude a crear puestos de trabajo decentes y mejorar la calidad de vida de todos.

Se reconoce que el desarrollo económico local inclusivo es un elemento fundamental dentro de otra serie de esfuerzos más amplios para reducir la pobreza. En ese sentido se promueve un desarrollo económico que propicie no sólo el crecimiento económico sino también la reducción de la pobreza, procurando que las personas que tradicionalmente han sido excluidas participen de manera activa y tengan acceso a las oportunidades que surjan como consecuencia del crecimiento.

La función de Grupos Gestores proporciona liderazgo y promueve el desarrollo económico mediante la ampliación y el fortalecimiento de la participación de las instituciones empresariales, académicas y organismos gubernamentales para crear objetivos comunes que generen acciones positivas y constructivas para todos los habitantes.

REFERENTE AXIOLÓGICO DE UN GRUPO GESTOR

TRANSPARENCIA

Mantenemos la total rendición de cuentas de todas las interacciones, transacciones y actividades que llevamos a cabo para cumplir nuestra misión.

COMPROMISO

El compromiso afectivo con nuestra misión es el principal impulsor de nuestro desempeño y el sustento de la responsabilidad que la organización asume con relación a los beneficiarios desde el punto de partida de la toma de conciencia del impacto de sus acciones, su constancia y perseverancia.

INTEGRIDAD

Actuamos teniendo en mente los mejores intereses de las comunidades y comprometidos con los más altos estándares de comportamiento nos esforzamos por optimizar los recursos financieros y físicos.

COOPERACIÓN

Nuestra actividad se afianza y entrelaza con otras organizaciones o personas que perciben que para alcanzar nuestra misión es necesaria su cooperación, y sin las cuales la actividad no sería realizable o no tendría sentido. De la misma manera, para el desarrollo económico local visualizamos las cooperaciones interinstitucionales, locales y nacionales, imprescindibles para cumplir nuestra misión.

Valores y principios del Grupo Gestor

Para llevar a cabo sus funciones, el modelo se fundamenta en los siguientes valores y principios;

- Identidad;
- Solidaridad;
- Creatividad;
- Integridad;
- Emprendedurismo;
- Perseverancia.

Características de un Grupo Gestor

- Asociativo;

VOLUNTARIADO

Forma parte de la filosofía y la razón de ser de nuestra organización. A través de la voluntariedad los que pertenecen a los órganos de gobierno sirven a su comunidad por decisión propia, sin perseguir ni recibir ningún tipo de beneficio ni gratificación.

EXCELENCIA

Con el máximo requerimiento de desempeño nos esforzamos en alinear la coherencia de nuestras actividades con nuestra misión y nuestros valores, para que nuestro comportamiento modélico sea fuente de inspiración.

CREATIVIDAD

Fomentamos y apoyamos la creatividad que privilegia intervenciones que consigan incorporar a personas en situación de pobreza en actividades que les permitan producir, acceder a mercados y distribuir sus productos. Mejorar el nivel de vida de los habitantes de su municipio, a través del impulso del desarrollo económico local.

Objetivos específicos:

- Generar fuentes de empleo o autoempleo.
- Promover y facilitar la inversión productiva en el municipio.
- Mejorar el clima de negocios en el municipio.
- Dinamizar la economía local, a través de potenciar las ventajas comparativas.
- Incrementar el nivel de producción y productividad local.
- Elevar el ingreso promedio de los habitantes del municipio.

- Voluntario;
- Autónomo;
- No lucrativo;
- Líder;
- Empresarial;
- Apolítico;
- Sostenible;
- No religioso;
- Endógeno.

Acciones

- Área de competitividad:

- ▲ Encadenamientos productivos;
- ▲ Formulación y gestión de proyectos productivos;
- ▲ Enlaces para la asistencia técnica a productores;
- ▲ Vinculación de mercados;
- ▲ Ferias especializadas y ruedas de negocios;
- ▲ Capacitación productiva.
- Área de precompetitividad. En ésta área lo que hacen los Grupos Gestores es únicamente un análisis preliminar, trasladándole a la Mesa de Competitividad de su municipio la información para que ésta la desarrolle y gestione:
 - ▲ Estudios de potencial económico;
 - ▲ Medición de la competitividad municipal;
 - ▲ Elaboración de agendas de competitividad;
 - ▲ Carteras de proyectos productivos y de precompetitividad;
 - ▲ Promoción de la empresariedad;
 - ▲ Promoción de la asociatividad;
 - ▲ Conferencias, congresos e intercambio de experiencias;
 - ▲ Centro electrónico y de documentación;
 - ▲ Investigación, recopilación y sistematización de información;
 - ▲ Mejora continua del clima de negocios;
 - ▲ Gestión de infraestructura productiva;
 - ▲ Conformación de *clusters*.
- Área de organización y representación:
 - ▲ Elaboración del plan estratégico;
 - ▲ Elaboración del plan de trabajo;
 - ▲ Participación en las Fetarn (Comisión municipal de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales);
- Participación en el Comude (consejo municipal

de desarrollo) y Codede (consejo departamental de desarrollo);

- ▲ Alianzas estratégicas;
 - ▲ Representatividad de los principales sectores del municipio;
 - ▲ Consolidación de la membresía;
 - ▲ Promoción de la imagen del Grupo Gestor;
 - ▲ Sensibilización hacia el desarrollo económico local;
 - ▲ Concertación de sectores y actores.
- Área social: los Grupos pueden realizar acciones de tipo social sin que esto reste importancia a los aspectos de competitividad y precompetitividad.

Perfil de miembros de los Grupos Gestores

La integración de un grupo gestor incluye a personas representativas (líderes idóneos) de diferentes sectores que a título personal trabajan de forma voluntaria para cumplir con sus fines, entre ellos:

- Empresarios de los principales sectores económicos del municipio como: Turismo, agricultura, industria, servicios, comercio, etcétera;
- Representantes de entidades públicas y/o privadas vinculadas al desarrollo económico local;
- Cooperativas;
- Líderes locales;
- Profesionales;
- Académicos;
- Representantes de la municipalidad (Un miembro de la corporación municipal, y técnico de planificación municipal).

Los miembros de un Grupo Gestor deberán cumplir con los siguientes requerimientos:

- Residir en el municipio del Grupo Gestor;
- Ser de una honorabilidad reconocida dentro de su comunidad;
- Ser parte de uno de los sectores económicos identificados anteriormente;
- Vocación de servicio;
- Poseer cualidades de liderazgo positivo;
- Disponibilidad de tiempo;
- Poseer la habilidad de trabajar en equipo;
- Buenas relaciones interpersonales;
- Poseer un alto nivel de identidad con su municipio.

Estrategia de sostenibilidad

Los Grupos Gestores para garantizar su sostenibilidad deberán considerar algunas de las siguientes acciones:

- Montar eventos de capacitación;
- Elaboración, gestión y ejecución de proyectos precompetitivos, tales como:
 - ▲ Mejoramiento de la competitividad de los sectores económicos más relevantes,
 - ▲ Elaboración, gestión y ejecución de proyectos competitivos, tales como: encadenamientos productivos, vinculación de mercados, montaje de ruedas de negocios y ferias especializadas,
 - ▲ Búsqueda de patrocinios,
 - ▲ Elaboración, gestión y ejecución de proyectos sociales.

No se recomienda la ejecución de proyectos productivos por parte de un Grupo Gestor, por cuanto el éxito de un proyecto productivo absorbe todo el compromiso de sus miembros; y el fracaso haría que los miembros se desanimen y lo abandonen.

La idea central es que los miembros del Grupo Gestor estén permanentemente visualizando propuestas y proyectos de desarrollo que se irán implementando por otras personas, sean éstas individuales o jurídicas.

Capítulo 4

LA ESTRATEGIA CONCERTADA PARA PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

HISTORIZANDO EL PROCESO SEGUIDO POR LOS GRUPOS GESTORES

“Cada ciudad, cada comunidad, tiene su propia historia, enmarcada entre los hechos sociales, económicos y naturales que le han configurado con el paso del tiempo. Aunque algunas comunidades se ven más afectadas que otras, todas, sin excepción trabajan en la búsqueda y promoción de medios que garanticen mejores condiciones de vida para sus habitantes”.

A finales del siglo XIX, el país vivió el triunfo de la revolución liberal y con ello el inicio de una época de grandes cambios en materia de educación, salud, medios de comunicación, etc. que unidos a un modelo agro-exportador del principal producto de la región, el café, y al auge industrial y comercial, resultado del abastecimiento de servicios y productos a las regiones productoras, convirtieron a Quetzaltenango en el segundo centro económico del país. Por su posición geográfica estratégica, en la región sur occidental del país, Quetzaltenango durante siglos

constituyó un centro de articulación de mercados. La importancia que llegó a tener la ciudad hizo que se instalaran en ella grandes empresarios de la época, entre ellos varias familias europeas que jugaron un rol especial pues con sus habilidades y tecnología contribuyeron al desarrollo de la industria local. Con ello la inversión fluyó en variados negocios industriales, comerciales y de servicios.

Entre las industrias más importantes, y que funcionaron por más de cien años, se encuentra la fábrica de hilados Cantel.²⁵ Nos queda también, como testimonio de su auge económico, una serie de edificios de estilo “clasicista”.

Este gran auge económico, que se reflejaba en una sociedad sana, culta y que gozaba de relativamente buenas condiciones de vida, se vio frenado bruscamente, primero por fenómenos naturales y después por acontecimientos sociales que cambiarían su tendencia. En efecto, el 18 de abril de 1902 la ciudad fue seriamente destruida por un terremoto y en octubre del mismo año el volcán Santa María hizo erupción, dejándola totalmente cubierta de ceniza, destruyendo lo parcialmente reconstruido y atemorizando aún más a la población.

Ambos fenómenos dañaron la infraestructura de la ciudad, ocasionaron la muerte de muchas personas y la emigración hacia la ciudad capital de muchas familias, entre ellas, las de destacados empresarios quezaltecos y extranjeros.

Pero con la salida de tantos quezaltecos, muchos

25. Esta fábrica cerró operaciones en definitiva en el año 2008, debido a varias razones, siendo una muy importante la caída en la demanda de algunos productos de exportación debido a la crisis económica surgida en Estados Unidos de América en ese año.

de ellos empresarios, se suspendió la inversión en la ciudad, con lo que se frenó la generación de trabajo. Posteriormente sucedieron acontecimientos sociales de relevancia que afectaron el desarrollo de la ciudad, destacando la gran depresión de los años veinte, la suspensión del ferrocarril eléctrico de Los Altos en 1933;²⁶ y más tarde el éxodo de empresarios alemanes durante la segunda guerra mundial,²⁷ lo que desarticuló iniciativas de gran beneficio para el área; hasta llegar a los años cincuenta en que, con la estrategia de sustitución de importaciones para impulsar un proceso industrial,²⁸ se estimuló la inversión en la ciudad capital, instalándose allí la casi totalidad de las industrias del país y con ello la emigración, por búsqueda de oportunidades de trabajo.

Como efecto de estos fenómenos, se dejó de invertir en la ciudad de Quetzaltenango, ya no se generaron fuentes de trabajo y se provocó la emigración de intelectos y capitales hacia la ciudad capital,

26. Este ferrocarril, cuya construcción tomó más de veinte años, y que comunicaba a Quetzaltenango con la costa sur, funcionó únicamente tres años, habiendo suspendido su actividad por razón de la destrucción de varios puentes durante un copioso invierno.

27. El presidente de Guatemala durante la segunda guerra mundial era el general Jorge Ubico, que conducía un gobierno de corte fascista, de similar ideología que el nacionalsocialismo hitleriano en Alemania. Sin embargo, Ubico se vio forzado por el gobierno de Estados Unidos de América para romper relaciones diplomáticas con Alemania y, a consecuencia de ello, nacionalizar todos los bienes de alemanes.

28. Este asunto se comentó cuando se hace referencia al Mercado Común Centroamericano como una experiencia negativa para el desarrollo, por cuanto provocó una gran centralización del país, a la vez que comportó escaso beneficio fiscal al Estado.

iniciando así un proceso de desaceleración económica del municipio. De manera que la historia ha ido en contra del crecimiento económico de Quetzaltenango. Y por su parte, Quetzaltenango no ha preparado infraestructura física para atraer la inversión, ni ha invertido suficiente en capital humano, para que ese potencial atraiga inversión productiva.

No es sino hasta en 1996 cuando da inicio una alianza estratégica público-privada orientada a revertir esta tendencia, promoviendo el desarrollo económico del municipio de Quetzaltenango, dando como resultado el movimiento social de los Grupos Gestores, de gran relevancia a nivel nacional.

LA ESTRATEGIA

“Aunque eventualmente se promovieron algunas acciones tendientes a impulsar el desarrollo local, no es sino hasta que por medio de una alianza estratégica entre el gobierno local y el sector privado productivo, en el marco de la agenda de gobierno municipal de 1996, se propone una estrategia concertada, que motiva un proceso integral orientado a promover el desarrollo económico local”.

En 1996 el recién electo alcalde de Quetzaltenango, Lic. Rigoberto Quemé Chay, propuso a la población una “Agenda de trabajo Municipal” que contenía un elemento innovador, como lo es la búsqueda de una “estrategia concertada” para el fomento económico del municipio, dado a que el sector público municipal y el sector económico productivo privado se encontraban tradicionalmente distanciados. Adicionalmente la Fundación alemana Friedrich Ebert

realizó en la ciudad una encuesta, consultando a los ciudadanos su opinión en relación con preocupaciones del futuro, específicamente en lo relativo a sus expectativas para un mejor nivel de vida en la ciudad de Quetzaltenango. Las respuestas a la encuesta indicaron las preocupaciones de siempre, esto es, malestar por la baja calidad de los servicios públicos (agua, energía eléctrica, transporte), inseguridad, mala calidad de la infraestructura vial, etc. Pero hubo una respuesta recurrente que indicó la preocupación más profunda: la falta de oportunidades de trabajo, especialmente para los jóvenes, y el poco crecimiento de la economía que permitiera generar esas oportunidades.

Con los hallazgos de la encuesta, y la invitación del alcalde Quemé, el 12 de julio de 1996 se llevó a cabo un taller de presentación de la Agenda Municipal 1996-2000 y construcción de una estrategia concertada para el desarrollo de Quetzaltenango, coordinado por: la municipalidad de Quetzaltenango, la Fundación Friedrich Ebert y representantes de la iniciativa privada local. A dicho taller asistieron más de sesenta personas, todos ellos empresarios activos de los sectores: industria, comercio, finanzas, construcción y servicios, así como personal municipal, los que en mesas de trabajo coincidieron en que la Agenda es "un buen marco de trabajo" que permite abordar los principales problemas municipales y que se puede trabajar en conjunto con el empresariado quezalteco.

Se arribó a la conclusión de que la municipalidad debía apoyar al sector productivo en el mejoramiento de la infraestructura, mejoramiento de vías de acceso, ampliación de la red de líneas telefónicas, mejoramiento en la distribución de energía eléctri-

ca, crear condiciones para la inversión y reducir la tramitología y la burocracia.

En cuanto a servicios se concluyó que debían desarrollarse proyectos de agua potable (en coordinación con el Ministerio de Salud Pública); impulsar carreras técnicas a nivel universitario, realizar un inventario de las acciones de las diversas instituciones públicas que funcionan en la ciudad; avalar y respaldar la oferta de servicios que prestan las instituciones que tienen su asiento en el municipio de Quetzaltenango; que la municipalidad de Quetzaltenango debe mejorar con las siguientes medidas:

- Planificación de la remodelación de calles y nuevos proyectos,
- Horario de trabajo diferente para cada actividad productiva,
- Mayor supervisión en la ejecución de los proyectos,
- Mejoramiento y ampliación del servicio eléctrico,
- Fomento del turismo,
- Mejoramiento de la administración de los mercados.

En el sector construcción se sugirió: que en lo relativo al agua potable, fuera creada una Empresa Mixta o bien se dé en concesión el servicio, siendo la municipalidad la dueña de la infraestructura y elaborar un plan maestro de agua y saneamiento tomando en cuenta el área de influencia de la ciudad, realizar estudios de fuentes de agua, desarrollo de proyectos de drenajes separativos, realizar proyectos de tratamiento de agua con la iniciativa privada, realizar un cobro realista en relación con el servicio de agua potable.

Así mismo se concluyó sobre proyectos que pue-

den llevarse a cabo conjuntamente municipalidad-Sector Privado, de la manera siguiente:

Sector industrial: reciclaje de desechos, generación de energía eléctrica, señalización de vías, producción de agua potable.

Sector servicios: uso de Internet, proyectos de desarrollo en educación, salud y recreación, desarrollo del turismo.

Sector comercio: recolectores de basura en calles y avenidas, campañas publicitarias de concientización, campañas de recreación para niños y jóvenes.

Sector de servicios financieros: financiamiento de proyectos en condiciones especiales, cuando sean de carácter tripartito municipalidad, población e instituciones, apoyo a programas de educación para jóvenes para generar valores y rescatar la identidad hacia el departamento.

Sector construcción: construcción de un mercado de mayoreo, construcción de vías de acceso hacia la ciudad, construcción del anillo periférico de la ciudad de Quetzaltenango, asesoramiento a la municipalidad para la construcción de obras auto-financiables, apoyar el empedrado de las calles, apoyar la señalización vial con empresas que se publiciten, apoyar el mantenimiento de las calles, apoyo a la generación de energía eléctrica.

Finalmente se concluyó que el taller fue exitoso, en cuanto a la participación y al deseo de cooperación manifestado por los asistentes, y que consideran necesario darle respuesta inmediata a la actividad, por lo que se sugiere la siguiente: "Propuesta de diseño e implementación de un plan de desarrollo del municipio de Quetzaltenango, con la participación de la sociedad civil y la municipalidad", así:

- 1) Listado de las ideas planteadas por los participantes.
- 2) Desarrollar “concepto” para cada una de las ideas planteadas.
- 3) Priorizar el listado, en orden de dificultad de implementación de las ideas.
- 4) Informar al Concejo Municipal y obtener su apoyo.
- 5) Elaborar perfiles de cada una de las ideas propuestas.
- 6) Definir los sectores y participantes que interesa incluir en las siguientes fases.
- 7) Hacer cabildeo con sectores y participantes, escoger coordinadores.
- 8) Buscar en universidades y preparar a los que servirán de secretarios y técnicos.
- 9) Convocar y realizar un taller por sectores para dos o tres proyectos.
- 10) Formalizar compromisos.

En resumen los objetivos que se buscarían en las siguientes fases son:

- Discutir proyectos de inversión y buscar apoyo para su ejecución;
- Buscar compromisos de ejecución, definir los pasos a seguir, así como los coordinadores que darán el seguimiento y formalizar compromisos de ambas partes.

La información antes indicada fue planteada en oficio del 17 de julio de 1996 dirigido al Honorable Concejo Municipal por parte del Ing. Roberto Gutiérrez, nombrado como coordinador del evento, a lo cual el Honorable Consejo, en punto tercero del acta número ochenta y cuatro guión

noventa y seis, de sesión ordinaria realizada el veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y seis, sometido a consideración y luego de la deliberación correspondiente por unanimidad Acordó: “darse por enterada de la información proporcionada y avalar todas las acciones que se han realizado sobre el particular y las que deban tomarse a partir de la fecha”.

En seguimiento y ante la necesidad de una base conceptual y de una orientación profesional para estructurar adecuadamente la estrategia, se promovió dos meses después una consultoría por parte de dos expertos en el tema de desarrollo económico. Del 23 al 27 de Septiembre y con el apoyo de la Asociación de Gerentes de Quetzaltenango y el proyecto Profoco de la Cooperación Técnica Alemana, Gtz, se llevó a cabo la consultoría por parte de los expertos chilenos en desarrollo económico, Hernán Reyes y Claudia Lanzarotti, quienes efectuaron una serie de entrevistas y conjuntamente con empresarios, cooperativistas y delegados de la municipalidad, orientaron sobre el planteamiento de la estrategia de desarrollo económico de Quetzaltenango.

La estrategia se orientaba a la promoción de un modelo de desarrollo económico sustentable: en lo cultural, social y ecológico; descentralizado; generador de empleo y que facilite la organización de la producción. Este modelo se visualizó, conceptualizando a Quetzaltenango, como un “ Gran centro de prestación de servicios”, lo cual se sustenta en su historia, su cultura, en su estructura y en su ubicación geográfica.

La consultoría permitió establecer dos tipos de ejes alrededor de los cuales se haría viable la estrategia:

- Los ejes dinamizadores orientados a hacer crecer

el mercado, atraer demanda e inversiones y generar empleo, y que comprenden a los servicios, (turismo, educación y comercio); la distribución regional (infraestructura vial, terminales, etc.); y el desarrollo urbano (ordenamiento territorial e infraestructura);

- Y los ejes de mejoramiento, orientados a mejorar las condiciones de competitividad del empresario local y que comprenden la agricultura (transferencia tecnológica, comercialización e infraestructura de apoyo); la artesanía (reorientación del sector y asistencia técnica); y la manufactura (transferencia tecnológica y comercialización).

La propuesta se ejecutaría por medio de la realización de acciones en cuatro grandes líneas de trabajo:

- Promover inversiones;
- Concertar a los diferentes sectores;
- Generar modalidades de gestión; e
- Institucionalizar una entidad operativa.

ENFRENTANDO EL DESAFÍO

“Conscientes de que el hombre puede influir en la tendencia de los acontecimientos haciendo inclinar la balanza hacia el lado del beneficio común, un grupo de quezaltecos decidió trabajar a favor del desarrollo económico del municipio”.

Finalizada la consultoría, se solicitó a un grupo de personas que habían participado activamente en las fases anteriores, para que dieran seguimiento a la propuesta, principalmente en la promoción

de inversiones vía estructuración de proyectos y en la constitución de una entidad integradora, ya que debían fortalecer los lazos de comunicación y apoyo entre la municipalidad y el sector privado productivo.

A dicho grupo se le denominó “Grupo Gestor” y se integró el 26 de septiembre de 1996 con seis personas directivas, representantes de los siguientes sectores: municipalidad, cooperativas, comercial, industrial, construcción, y miembros de la asociación de gerentes; se integraron al equipo dos personas operativas, un director ejecutivo y una secretaria; así mismo se contó con el respaldo de dos asesores, uno de la fundación Friedrich Ebert y de otro de la cooperación alemana, Gtz. Todos ellos trabajando de forma *ad honorem*, enfrentaron el desafío de cambiar la tendencia económica de la ciudad. Dichas personas fueron: Ing. Francisco Roberto Gutiérrez (coordinador); Lic. Armando Velásquez Tuc (representante del alcalde); Ing. Víctor Mijangos (empresario de la construcción); Sr. Alberto Pérez (movimiento cooperativo); Lic. Carlos Enrique Guzmán (empresario industrial); Ing. Erick Barillas (presidente Asociación de Gerentes); Lic. Gildardo Martínez (asesor-representante Fundación Friedrich Ebert); Sra. Elizabeth Kremp (Asesora, representante Profoco/Gtz); Ing. Miguel Ángel Chavarría Escandón (como director ejecutivo del recién creado Grupo Gestor).

LA BASE TEÓRICA DE TRABAJO DE UN GRUPO GESTOR

“El Grupo Gestor se integró de forma participativa y se diseñó una estrategia de trabajo para asumir e implementar las acciones propuestas en las cuatro grandes líneas de trabajo”.

Contando con los lineamientos básicos identificados en el taller, el siguiente paso fue definir las estrategias y acciones necesarias para operativizarlos.

El primer lineamiento básico: “la necesidad de promover inversiones”, se viabilizó por medio de la identificación y gestión de proyectos estratégicos del sector público municipal, sector privado y mixto. Para el efecto se elaboró un plan estratégico, identificando grupos interesados en torno a cada iniciativa.

El segundo lineamiento básico: “la concertación de actores”, se promovió motivando la articulación de los diferentes agentes económicos (gobierno, empresas y familias), a fin de potencializar el fomento económico local. Para lograrlo se acordó informar sobre la existencia del Grupo Gestor; identificar oportunidades y obstáculos para el fomento económico; definir de forma concertada políticas de fomento económico; arribar a acuerdos formales para la implementación de políticas, programas y proyectos de fomento económico.

El tercer lineamiento básico: “generar modalidades de gestión”, comprendió la búsqueda e identificación de acciones de soporte y metodologías novedosas que promovieran la participación de los agentes económicos en la gestión de proyectos específicos. Esta línea implicó el definir estrategias de gestión tomando en cuenta la visión de sostenibili-

dad y sustentabilidad, de acuerdo a las políticas de gobierno central y municipal; definir modalidades de co-inversión y administración, y promover legislación de apoyo al desarrollo local.

El cuarto lineamiento básico: “la institucionalización”, se implementó por medio de la creación de una organización formal que trabajara por el desarrollo económico local. Las premisas de esta entidad se visualizaron de la siguiente forma:

- Permanente (por el trabajo estratégico a largo plazo);
- Autónoma (para evitar que cambios en la dirección del gobierno municipal u otros relacionados ocasionaran su cierre);
- No lucrativa (dado a que los beneficios se reinvierten en el proceso).

Entre las acciones fundamentales destacan las siguientes:

- constitución legal (estatutos e inscripción);
- organización operativa (plan de trabajo);
- organización ejecutiva (responsables directos);
- identificación de fuentes de financiamiento, y gestión de recursos.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

“El trasladar los elementos teóricos a la práctica siempre conlleva la superación de obstáculos no previstos. Esta experiencia no fue la excepción; no obstante, el definir oportunamente acciones prioritarias, constituyó el medio por el cual se superó esta transición.”

El Grupo Gestor contaba para entonces con una

base conceptual de trabajo, disponía de un director ejecutivo para implementar acciones, la Asociación de Gerentes de Quetzaltenango facilitó su sala de reuniones como centro de trabajo, y la municipalidad de Quetzaltenango apoyó con la contratación de una secretaria ejecutiva. Con ello inició el trabajo ejecutivo.

Por medio del primer lineamiento básico, la “Promoción de inversiones”, se tuvo el objetivo estratégico de identificar, documentar y promover eventos, programas y proyectos que coadyuven al desarrollo económico local; y los objetivos operativos se orientaron a contar con una cartera de proyectos, coadyuvar a la ejecución de los mismos, e integrar y apoyar comisiones.

Se trabajó de octubre a diciembre de 1996 en la conformación de una cartera de proyectos, listando y documentándose veintiún proyectos:

- Rescate histórico de la ciudad;
- Circuito termal;
- Recuperación de iglesias regionales;
- Señalización y ordenamiento de tránsito;
- Campaña de atención al turista;
- Mercados cantonales;
- Rastro metropolitano;
- Reestructuración y profesionalización administrativa y financiera de la municipalidad, Fortalecimiento institucional regional;
- Plan maestro de aguas y drenajes;
- Educación;
- Terminal de buses;
- Puerto seco;
- Nuevas instalaciones de ferias y centro de convenciones;
- Aeródromo de carga;

- Carretera transvalle;
- Carretera Palajunoj;
- Periférico río seco;
- Actualización del plan de ordenamiento territorial;
- Disposición final de basura.

En 1997 dio inicio la conformación de comisiones de trabajo, integradas por profesionales, con el fin de avanzar en el desarrollo y posibilidades de ejecución de sendas ideas de proyectos; cuatro años después habían trabajado más de 15 comisiones con participación de más de 100 profesionales (todos *ad honorem*), lo cual permitió los siguientes resultados:

- 1) En el tema de turismo (colaboraron Edna Hernández, John Dihel, Axel Schoenfeld y Gildardo Martínez): se integró una cartera de proyectos, se estructuró un “Plan de desarrollo del turismo en el municipio”; se diseñó una plataforma organizativa para integrar el Foro de Turismo, entidad responsable del tema a nivel municipal.
- 2) En el tema del patrimonio histórico (colaboraron Lic. German Schell, Arq. Otto Hernández, Ing. Roberto Gutiérrez); se propuso recuperar la historia local y regional como medio para fomentar la identidad y a partir de ello la ciudadanía.
- 3) Inventario de bienes municipales (edificaciones y monumentos), respaldo a la creación de la Oficina del Centro Histórico de Quetzaltenango.
- 4) En el tema de infraestructura (colaboraron Ing. Jorge Miralbés, Lic. Enrique Xuya, Arq. Cesar Córdova, Lic. Armando Velásquez): viaducto Río Seco; proyecto a nivel de perfil de carretera transvalle.
- 5) Propuesta de puerto seco, parque industrial y

- zona franca elaborada como anteproyecto; (colaboraron Lic. Fernando Rodríguez, Sr. Jesús Cifuentes, la empresa Swisread de Suecia).
- 6) Señalización y ordenamiento de tránsito (Ing. Jorge Gándara, Sr. Mario Yarzebsky, Sr. Erick Barillas); elaboración del plan de ordenamiento de tránsito, elaboración y gestión ante la municipalidad de la guía para la creación de la policía municipal de tránsito.
 - 7) Ordenamiento territorial (Ing. Pablo David Pérez, Ing. Cesar Morales Yax, Ing. Víctor Mijangos); elaboración participativa de la propuesta y directrices para la creación del plan Maestro de ordenamiento territorial, suscripción de un acuerdo de participación técnica entre municipalidad de Quetzaltenango, Grupo Gestor y Universidad Rafael Landívar (Maestría en Ordenamiento Territorial y turismo); integración del comité técnico del proyecto, definición de esquemas técnico operativo para el diseño del plan regulador, documento informe final etapa de diagnóstico del Plan Maestro de Ordenamiento Territorial.
 - 8) Conservación recuperación y utilización de áreas municipales y estatales ubicadas en el municipio (Arq. Jaime Quevedo, Arq. Remigio Gutiérrez, Lic. Mario Recinos, Ing. Miguel Chavarría): inventario de propiedades municipales y estatales, y lineamientos estratégicos para su conservación, recuperación y uso de áreas.
 - 9) Diagnóstico de la Empresa Municipal de Electricidad (contratado con empresa española); "Diagnóstico, mejoras a introducir y ampliación de hidroeléctrica Zunil".

- 10) Respaldo para la creación de una sociedad de inversión de capitales (Lic. Carlos Guzmán).
- 11) Se estructura una propuesta de pre-factibilidad para la ubicación de la terminal de mayoreo y la red de mercados cantonales (Lic. Araceli de León).
- 12) Estudio de viabilidad y propuesta de ubicación del rastro metropolitano (Lic. Armando Velásquez), propuesta y proyecto a nivel de perfil, que motivó la creación de rastros privados.

De forma paralela al trabajo de las comisiones dio inicio un subcomponente especial: el “área de investigaciones”, orientada a generar, integrar y transmitir información a fin de crear una imagen de la estructura productiva de la región. El objetivo estratégico fue contar con información confiable y oportuna para apoyar la toma de decisiones empresariales a nivel individual y territorial; y los objetivos operativos fueron contar con información económico productiva del área, conocer experiencias sobre desarrollo económico local y sistematizar las experiencias a efecto de promoverlas en otros municipios. Producto de este sub tema fue la elaboración de una base de datos de la economía local, para lo que se realizaron 8,961 encuestas a empresas (más del 93% del total existente). Esta investigación permitió establecer las cuatro actividades productivas más sobresalientes del municipio, siendo éstas la educación, el turismo, la salud y el comercio.

El segundo lineamiento, la “Concertación de actores” buscó formalizar relaciones con entidades afines para viabilizar y operativizar alternativas de desarrollo. Dentro de este actuar, las alianzas han sido fundamentales y han permitido vincular a por

lo menos tres sectores estratégicos para la promoción del desarrollo económico local como lo son: sector privado productivo, sector público y la academia.

La carencia de propuestas concretas impidió en su momento una vinculación sistemática. Esto se fue superando por medio de la creación de un programa permanente de conferencias y la suscripción de acuerdos y convenios de cooperación institucional a nivel local, nacional e internacional.

El "Programa permanente de conferencias" inició en 1998 y tuvo vigencia hasta 2004. De forma periódica se ofreció una conferencia de alto nivel y contenido congruente a los objetivos institucionales en cuatro áreas temáticas: economía, sociedad, política pública y desarrollo local, dirigida a los miembros del Grupo Gestor e invitados especiales. Se impartieron más de 50 conferencias; así mismo se desarrollaron foros con candidatos a la alcaldía municipal, Vicepresidencia y Presidencia de la República. Este programa también permitió ingresos a la entidad para apoyar su funcionamiento.

Un proceso sobresaliente lo constituyó la conformación de la "Mesa Económica Multiinstitucional de Quetzaltenango" (iniciada el 25 de abril del año 2000), integrada por presidentes y directivos de las entidades económicas del municipio y que incluyen Cámaras, Asociaciones, Universidades, Gremiales, Fundaciones y Gobierno local. Entre ellos: Asociación de Gerentes de Quetzaltenango, Instituto MuniK'at, municipalidad de Quetzaltenango, Facultades de Quetzaltenango de la Universidad Rafael Landívar, Cámara de Comercio de Guatemala, filial Quetzaltenango, Cámara de industria de Guatemala filial Occidente, Asociación de Empresarios de Quetzaltenango,

Cámara de Turismo de Quetzaltenango, Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (Agexport), Inguat/Quetzaltenango, Instituto de Fomento Municipal (Infom), Empresa Municipal de Aguas de Quetzaltenango, Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza, Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos y Mesa de concertación del Suroccidente.

De forma especial se constituyó el *cluster* de educación, orientado a posicionar a la ciudad de Quetzaltenango como un área especializada en educación, con altos estándares de calidad e integración de servicios complementarios conformado por los representantes de seis de las universidades que operan en el municipio: facultades de Quetzaltenango de la Universidad Rafael Landívar, Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Mariano Gálvez, Universidad Rural, Universidad Galileo, Universidad Panamericana. Dicho *cluster* realizó, con apoyo del Grupo Gestor, un diagnóstico sobre la situación actual del sistema universitario. Dentro del *cluster* también participaron representantes de negocios vinculados a la educación y representantes del nivel de educación media oficial y privado. Se participó en la Gran Campaña Nacional por la Educación y se suscribió un convenio de vinculación estudiantil al sector económico y productivo con las Facultades de Quetzaltenango Universidad Rafael Landívar.

El trabajo de Grupo Gestor se divulgó a nivel nacional, motivando que diversas entidades se vinculen a esta iniciativa, por lo que se han realizado importantes alianzas y convenios con entidades nacionales, entre ellas, las siguientes: Emetra/Municipalidad de Guatemala, Ministerio de Energía

y Minas, Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, Comisionado Presidencial para el Plan Puebla Panamá, Cámara Guatemalteco Mexicana de Comercio, Ministerio de Agricultura, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Universidad Rafael Landívar Campus Central, Comité Coordinador de Instituciones Comerciales Industriales y Financieras de Guatemala, Policía Municipal de Tránsito de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Turismo, Asociación Desarrollo para Todos, Programa Nacional de Competitividad, Ministerio de Economía, Dirección General de Inversiones, Registro de Mercado de Valores y Mercancías, Cámara de Comercio de Guatemala, Cámara de Industria de Guatemala, Cámara de Turismo de Guatemala, Banco de Guatemala, Banco del Café, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies).

El proceso de desarrollo económico local bajo un esquema descentralizado y promotor de la participación ciudadana ha sido valorado por diversos organismos internacionales que han brindado su apoyo para que ésta iniciativa se vea fortalecida, sobresaliendo las siguientes: Fundación Friedrich Ebert de Alemania; Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Universidad de Sevilla; España, Swederaail, Suecia; Nordic Consulting Group, Norway; Gtz Cooperación Guatemala / Alemania; Centro de Estudios y Cooperación Internacional (CEC);, Agencia Sueca de Cooperación Internacional (Asdi); Municipalidad de Albuquerque, Nuevo México, Estados Unidos; Municipalidad de Torino, Italia; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

(ONUDI); Banco Mundial; Universidad de Poitiers Francia; Cooperación Austriaca; Agencia de Estados Unidos para la cooperación (USAID); Cooperación de los Países Bajos (Novib); Programa Nacional de Competitividad.

El tercer lineamiento básico, la “Generación de modalidades de gestión”, que incluye la búsqueda e identificación de acciones de soporte y metodologías novedosas, representa la base sobre la cual se sostiene la iniciativa, dado a que es precisamente por este tipo de acciones que se definen permanentemente mecanismos de trabajo innovadores orientados hacia el logro del gran objetivo de la entidad. Dentro de esta área se pueden incluir importantes modalidades, tales como la organización de comisiones de trabajo, las alianzas institucionales y el programa permanente de conferencias, antes descritos, así como el montaje de eventos especializados, tales como la Rueda Nacional de Negocios realizada en el año 2000, en donde se contó con la participación de 145 empresas e importantes negocios para el municipio; la Rueda Internacional de Negocios, implementada en el 2002, en donde participaron 115 empresas de Guatemala, Sur de México, El Salvador, Belice y Honduras, en ambas los sectores convocados fueron: agroindustria, industria de textiles y confecciones, industria de cuero, piel y calzado, industria manufacturera, infraestructura y construcción, turismo, servicios de apoyo, servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial; y la primera Feria de la Educación, realizada en el 2003 con participación de más de 100 empresas vinculadas al tema y en donde se presentó el estudio la “Educación un motor de la economía de Quetzaltenango”, estudio que documenta la importancia económica del sector en la economía

local. Otra iniciativa sumamente trascendente lo constituyó la conformación, en el 2005, del Centro Intercultural y Deportivo de Quetzaltenango, en la Antigua Estación del Ferrocarril, instalaciones que eran utilizadas como base militar y que por acciones del Grupo Gestor y otras instancias fueron dadas en usufructo a un Consejo integrado por representantes del gobierno local y sociedad civil, a favor de la cultura y el deporte.

Dentro de este lineamiento también se incluyen acciones específicas para promover la descentralización, tales como la implementación del programa "Fortalecimiento Económico del municipio como mecanismo Estratégico para la sostenibilidad de las Acciones de Descentralización", la implementación del proyecto "Fortalecimiento del desarrollo económico local por medio de Grupos Gestores". Participación en las actividades de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana. Análisis y propuesta sobre propuestas y leyes relativas al tema (Ley de descentralización, Ley de consejos de desarrollo urbano y rural, Código municipal).

El cuarto lineamiento de trabajo, la "Institucionalización de una entidad operativa", fue implementado por la junta directiva desde el momento de su integración cuando acordó en su primera reunión de trabajo, como consta en acta correspondiente del 26 de septiembre de 1996, que para poder operativizar las acciones emanadas de su misión y objetivo, era necesario constituir una organización permanente y representativa, inscrita dentro del marco legal guatemalteco, por lo cual se procedió a la suscripción de estatutos, socialización de los mismos y trámites correspondientes, con lo cual, un año después, el 11

de septiembre de 1997, se constituyó la sociedad civil, cuya denominación es Asociación para el Desarrollo Económico de Quetzaltenango, Grupo Gestor, la cual quedó registrada en partida número 12, folio 23, del libro número 5 de personas jurídicas del Registro Civil de la ciudad de Quetzaltenango, siendo su presidente y representante legal el Ing. Roberto Gutiérrez; vicepresidente, Lic. Carlos Guzmán; tesorero, Lic. Armando Velásquez; secretario, Lic. Gildardo Martínez; vocal I, Ing. Víctor Mijangos; vocal II, Ing. Erick Barillas.

Esta acción dio vida legal a una iniciativa novedosa, en la que un grupo representativo de los sectores público y privado de la sociedad, se plantea el reto de diseñar proyectos de inversión de largo plazo, poniéndolos a disposición de inversionistas privados y estatales, con el interés fundamental de generar empleo sostenible y con ello mejores condiciones de vida para la población.

EN EL CAMINO DEL DESARROLLO

“Las acciones prioritarias ejecutadas para lograr el acoplamiento de la teoría con la práctica, contribuyeron a visualizar un nuevo modelo de trabajo para promover el desarrollo económico local”.

La entidad alcanzó una madurez ideológica y operativa, lo cual se refleja en su concepción integral del desarrollo y en la sistematización de sus procesos, lo cual le permitió avanzar en su labor de promover inversiones y la generación de empleo sostenible (del sector formal) para mejorar los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población.

La Asociación para el Desarrollo Económico de Quetzaltenango “Grupo Gestor” se define como una entidad permanente, autónoma, no lucrativa, conformada por personas representativas de diferentes sectores de la comunidad, que trabajan en pro del desarrollo económico local; respalda de manera ágil y especializada las iniciativas públicas y privadas que por sus características se constituyen en instrumentos de fomento económico local.

Sus elementos filosóficos son:

Visión: ser una entidad líder, especializada, que coadyuva al fortalecimiento económico de Quetzaltenango;

Misión: articular los diferentes agentes económicos del municipio para fortalecer el crecimiento económico, sostenible y sustentable;

Objetivo: operatividad un modelo de desarrollo económico, descentralizado y generador de empleo;

Estrategia: activar ejes dinamizadores orientados a hacer crecer el mercado, atraer demanda e inversiones, generar empleo y mejorar las condiciones de competitividad del empresario local.

El planteamiento organizativo y operativo del Grupo Gestor reconoce y acepta las características económicas, históricas, culturales, institucionales y sociales de cada comunidad, en las cuales los diferentes actores locales deben desempeñar funciones relevantes en pro de su propio desarrollo. Además interconecta las necesidades del municipio con el trabajo de las entidades que operan en el territorio, de forma tal que los diversos programas de financiamiento para las inversiones sociales y económicas puedan tener un impacto medible en el corto y mediano plazo, al coordinarse con mayor eficacia.

La estructura directiva se integra con una asam-

blea integrada por 25 socios: Ing. Roberto Gutiérrez, Lic. Carlos Guzmán, Lic. Gildardo Martínez, Ing. Erick Barillas, Lic. Armando Velásquez, Ing. Víctor Mijangos, Dr. Alfonso Loarca, Ing. John Dihel, Lic., Jacobo Batz, Dr. Juan Carlos García, Lic. Julio de la Roca, Licda. Rina Morales, Dr. Carlos Coyoy, Lic. Fernando Mudarra, Lic. Antonio Lemus, Sr. Telmo Cojulúm, Sr. Leonel Morales, Ing. Constantino Villagrán, Ing. Miguel Sánchez, Licda. Marlene Galindo, Lic. Jesús Cifuentes, Ing. Gustavo Búcaro, Lic. Marco Aníbal Herrera, Lic. Rigoberto Quemé Chay, Lic. Henning Detlefsen; y el director ejecutivo, Ing. Miguel Ángel Chavarría.

La junta directiva de Grupo Gestor que actúa por un periodo de dos años, además de realizar las actividades propias, atiende de forma específica un proyecto y/o programa por medio de representación. La Dirección Ejecutiva coordina la operativización general de actividades apoyándose en personal especializado, mismo que realiza su función tanto desde consultorías y pasantías como por convenios de cooperación institucional.

Se implementan dos áreas de trabajo: área operativa que comprende la investigación, la viabilización y la concertación; y área estratégica que incluye el programa de competitividad, *clusters* de turismo, educación y salud; clima de negocios (eventos y acciones especializadas) y la empresariedad (superación de barreras estructurales y conceptuales y Responsabilidad Social Empresarial), y el programa buen gobierno: transparencia (pública y privada), fortalecimiento municipal (desburocratización, fortalecimiento financiero) y descentralización (fortalecimiento de la sociedad civil).

El trabajo general del Grupo Gestor se fundamentó en un plan de desarrollo local, mismo que identifica cuatro actividades productivas sobresalientes: la educación, el turismo, la salud y el comercio.

Se ejecutan programas, proyectos y acciones que, al ser gestionados ante organismos gubernamentales, empresarios e inversionistas locales, nacionales o internacionales, dan como resultado procesos de ejecución e inversión orientados a generar empleo sostenible. Sobresale de esta estructura el pilar de la competitividad, elemento fundamental de la gestión, usada para responder de forma oportuna a las demandas que exigen los mercados modernos, en consonancia con las ventajas comparativas del área.

Se estableció que la primer gran tarea de un Grupo Gestor es identificar el potencial productivo local, elaborar un programa de competitividad y promover acciones orientadas a viabilizar proyectos de inversión que estimulen la economía local, generando empleo sostenido que permita mejores condiciones de vida para la población, reduciendo la pobreza y disminuyendo los niveles de emigración.

Con la experiencia lograda se ratificó que el papel del Grupo Gestor debía de orientarse exclusivamente a la "Gestión", esto es, que no realizaría acciones de ejecución de proyectos, pues ello implicaba una tendencia distinta que, en un momento determinado, podría hacerle entrar en temas específicos y perder la visión de conjunto necesaria para trabajar el tema del desarrollo.

El trabajo y la experiencia de la Asociación para el Desarrollo Económico de Quetzaltenango-Grupo Gestor ha fundamentado la construcción de un modelo de trabajo orientado al desarrollo económico local, conocido como "Grupo Gestor".

Los alcances de esta iniciativa son sumamente importantes, tanto para los procesos de competitividad nacional como para los procesos de descentralización económica, considerando que un Grupo Gestor operativamente orienta sus esfuerzos a:

- Dinamizar la economía local y regional, con el fin de potenciar las fuentes de riqueza del territorio.
- Facilitar la articulación de la demanda y la oferta de productos y servicios a nivel local, nacional e internacional.
- Incrementar el nivel de producción y productividad local.
- Estimular la transformación de recursos para lograr mayor valor agregado a los mismos.
- Fomentar y fortalecer el empleo, para aumentar los ingresos y la calidad de vida de la población
- Realizar un proceso de concertación para la integración y consolidación de actores y sectores públicos y privados identificados como participantes directos (sector privado, la municipalidad, la academia) y/o como aliados estratégicos.
- Promover la participación ciudadana con esquemas propositivos que motivan alianzas estratégicas entre el sector privado, la municipalidad, la academia y otros grupos y personas claves en el municipio.
- Coadyuvar al fortalecimiento técnico y financiero de la Municipalidad, como entidad responsable de promover mejores condiciones de vida para la población.
- Impulsar mejores condiciones socio políticas a nivel local, por los niveles de participación e

involucramiento de la población en proyectos de beneficio general.

Para llevar a cabo su función, el Grupo Gestor se fundamenta en los siguientes principios, mismos que deben ser aplicados y respetados en todo momento:

Gestor. La entidad es intermediaria, asesora; identifica y facilita acciones orientadas al desarrollo económico local.

Permanente. Tiene una figura legal y una integración organizacional tal que le permite su permanencia en el tiempo.

Integral. Se ha establecido la importancia de operar tres elementos fundamentales en toda acción: investigación, concertación de sectores y viabilización de proyectos.

Vinculador. La entidad promueve y mantiene vinculados a los sectores participantes, sobre todo el sector privado y el sector público, pues unidos constituyen la fortaleza real de la iniciativa.

Autónomo. Siempre debe mantener su propio poder de decisión, el cual no se debe ver afectado por corrientes individualistas o sectorizadas.

Representativo. Debe crear y mantener una imagen de liderazgo entre la población, en la cual se identifiquen y reconozcan todos aquellos actores y acciones encaminadas al desarrollo local.

Apolítico. Aunque debe trabajar el tema, su imagen debe mantenerse ajena a cualquier movimiento político partidista, a efecto de lograr su autonomía y su permanencia en el tiempo.

Autosostenible. De sus acciones deben siempre derivar elementos financieros para lograr su permanencia y funcionalidad.

Orientado al desarrollo. Entendido este como el

manejo y aplicación de los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad en todas sus acciones, programas y proyectos.

El trabajo de un Grupo Gestor conlleva una serie de beneficios económicos y sociales para el municipio, para la municipalidad y para el país:

Para el municipio:

- Fortalece las organizaciones de la sociedad civil
- Incorpora la sociedad civil a la responsabilidad y ejercicio del desarrollo.
- Promueve el trabajo conjunto de los sectores organizados.
- Integra un sistema de trabajo orientado al desarrollo local de largo plazo.
- Incrementa la inversión generadora de empleo.
- Mejora las condiciones de vida de la población (vía infraestructura y empleo).
- Vincula proyectos de desarrollo regional por medio de su participación en la Red de Grupos Gestores.

Para la municipalidad:

- Fortalece la capacidad técnica y financiera municipal, elementos necesarios para generar un verdadero y efectivo gobierno local.
- Le permite cumplir con su función de promover el bienestar para la población.
- Le posibilita ejecutar proyectos de inversión mixta, sin endeudamiento municipal.

Para el país:

- Se fortalece la democracia y la participación de los sectores.
- Se disminuye la pobreza y la emigración.

- Se incrementa la riqueza del país.
- Se cumple con los acuerdos de paz.

Capítulo 5

LA RED NACIONAL DE GRUPOS GESTORES

TRASCENDIENDO DE LO LOCAL A LO TERRITORIAL

“Cuando las iniciativas trascendieron el ámbito local fue necesario promover la creación de Grupos Gestores en diversos municipios e integrar una Red Nacional de Grupos Gestores que coordinara los procesos”.

Con el avance de los proyectos y los procesos en el ámbito local empezó a darse una serie de acontecimientos que desencadenó un movimiento de expansión del modelo. En el tema de los proyectos, la “Propuesta de desarrollo regional” permitió observar la necesidad y conveniencia de contar con Grupos Gestores en otros municipios, ya que incluyó diversos temas de impacto territorial, como la promoción del turismo, que por su naturaleza requiere integrar circuitos que comprenden diversos municipios y departamentos. Así mismo, durante el proceso de concertación se invitó a participar a profesionales y expertos que tenían su residencia en otros departamentos, como

el caso del Lic. Santos Rosales, quien al ser invitado a pertenecer al Grupo Gestor de Quetzaltenango manifestó su interés por integrar un grupo similar en el municipio de Totonicapán.

El Dr. Rokaél Cardona, Comisionado Presidencial para la Descentralización y Modernización del Estado, quien conoció el trabajo institucional desde sus inicios, suscribió con el Grupo Gestor en octubre del 2000 el convenio de cooperación para implementar la propuesta denominada “Fortalecimiento económico del municipio como mecanismo estratégico para la sostenibilidad de las acciones de descentralización”, mismo que permitió la organización de Grupos Gestores en los municipios de Panajachel, Totonicapán y Huehuetenango. Durante una segunda fase en los municipios de Chichicastenango, Mazatenango, Coatepeque, Retalhuleu, Cobán, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, Sololá. Cada uno de ellos fue conformado como una entidad autónoma, con personería jurídica y sus estatutos fueron basados en los del Grupo Gestor de Quetzaltenango, a efecto de que mantuvieran los mismos elementos filosóficos, estratégicos y operativos. El Dr. Lars Pira, representante del Dr. Cardona en el proyecto, motivó que la organización a nivel municipal fuera abierta y participativa, aspecto que fue introducido al modelo.

Los representantes de los Grupos Gestores antes indicados participaron en un Seminario Taller los días 15 y 16 de febrero del 2002, realizado en el municipio de Panajachel y respaldado por Copre (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado), orientado a fortalecer los conceptos de desarrollo económico local, descentralización y competitividad; conocer las expectativas, intereses y oportunidades

derivadas de un trabajo conjunto; y arribar a acuerdos de coordinación, bajo un enfoque de trabajo regional.

Resultado sobresaliente de este encuentro fue la decisión de conformar una “Red de Grupos Gestores” (el sábado 16 de febrero de 2002) que permitiría preparar e impulsar estrategias conjuntas de desarrollo territorial, por medio del intercambio de experiencias y la unificación de sectores.

Los estatutos y acta de creación de la “Asociación Red Nacional de Grupos Gestores”, definida como una asociación de asociaciones, apolítica, autónoma, no lucrativa, cuya asamblea se integra con los presidentes de los Grupos Gestores legalmente constituidos y acreditados a nivel nacional, fue inscrita en el numeral 37, folios 2003 al 2006, tomo nueve (9), de personas jurídicas del Registro Civil de la ciudad de Quetzaltenango, el 17 de septiembre del 2004, quedando su junta directiva integrada por los presidentes de los Grupos Gestores de Quetzaltenango (Ing. Roberto Gutiérrez), Retalhuleu (Ing. José Moran), Mazatenango (Lic. Juan Ciani), Totonicapán (Lic. Santos Rosales) y San Marcos (Lic. Carlos López Mendizábal). A partir de esta fecha se realizan encuentros nacionales y asambleas generales una vez por año.

Operativamente, la Red Nacional promueve la organización y fortalecimiento de nuevos Grupos Gestores a nivel nacional, viabiliza un sistema de alianzas institucionales en apoyo al modelo, implementa metodologías e investigaciones para determinar el potencial productivo local y territorial y elabora agendas de competitividad. Así mismo, brinda asistencia técnica para la estructuración y gestión de proyectos productivos. Temas que se describen a continuación.

En seguimiento a su función como promotora del modelo, la Red Nacional de Grupos Gestores sistematizó el proceso de organización de Grupos Gestores y dio inicio a un proceso para la creación de nuevos Grupos a nivel nacional. De esa cuenta en el 2002 suscribió un convenio con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, denominado “Apoyo a la Descentralización de servicios del Maga-Prodesagro”, que permitió la organización de Grupos Gestores en los municipios de Champerico, Sibinal, Tejutla, Chicacao, San Antonio Suchitepéquez y Olintepeque.

En el 2004 inició el “Programa de desarrollo económico promovido por los Grupos Gestores”, respaldado por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional USAID, mediante el cual se organizaron Grupos Gestores en los municipios de San Juan Ostuncalco, San Felipe Retalhuleu, Pajapita, Esquipulas Palo Gordo, Nahualá, Santa Catarina Palopó, Cuyotenango, Samayac, San Francisco Zapotitlán, Patulul, Momostenango, San Francisco El Alto, San Antonio Sacatepéquez, Tecún Umán, Salamá, San Jerónimo.

Con apoyo de la Cooperación Técnica Alemana Gtz, se dio un proceso de organización de Grupos Gestores en las Verapaces, dando origen a Grupos Gestores en los municipios de San Cristóbal Verapaz, Purulhá y Rabinal.

En el 2005 se implementó un convenio financiado por el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom), Préstamo BIRF (Banco Mundial), que permitió la organización de Grupos Gestores en los municipios de San Sebastián, San Rafael Pie de la Cuesta, San Bernardino, San José El Ídolo, Santa Bárbara y San Cristóbal Totonicapán.

En todos los casos la organización de un nuevo Grupo Gestor ha respondido a la demanda, esto es, al interés demostrado por líderes del municipio.

La Red Nacional atendió solicitudes especiales y organizó Grupos Gestores en los municipios de San José Pinula, San Cristóbal Cucho, La Esperanza, San Pablo Jocopilas, Nuevo San Carlos, San Juan Bautista y Santo Domingo.

A la fecha (2011), la Red Nacional cuenta con 102 Grupos Gestores acreditados, cada uno de ellos ha sido dotado de equipo de computación para facilitar su labor y se han realizado diversos estudios base sobre potencialidades productivas para vincularlos al proceso de identificación, formulación y gestión de proyectos. Por su parte cada Grupo Gestor ha identificado, formulado y gestionado diversos proyectos e iniciativas, que en su conjunto suman más de 800 iniciativas en pro del desarrollo económico de sus comunidades.

Como entidad de segundo piso, la Red Nacional de Grupos Gestores viabiliza un sistema de alianzas institucionales o red de cooperación denominado K'at (telaraña o red en idioma quiché) en respaldo al desarrollo económico local y territorial y que en el paso del tiempo ha integrado a las siguientes entidades: Instituto para la Responsabilidad Social (IPRES), Asociación Tercer Milenio (A3K), Universidad Rafael Landívar (URL), Cámara de Turismo (Camtur), Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo (Gtz), Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Asorema), Programa Nacional de Competitividad (Pronacom), Centro para

la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (CentraRSE), Facultades de Quetzaltenango de la Universidad Rafael Landívar, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), Universidad Galileo, Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport), Instituto Nacional de Estadística (INE), Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat), Centro Universitario del Sur Occidente (Cunsuroc), Fundación de Desarrollo (Fundesa), Secretaría de Planificación Nacional (Segeplan), Ministerio de Economía (Mineco), Universidad del Valle de Guatemala (UVG), Universidad Rafael Landívar (URL), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Fundación Soros, Helvetas. Aunque no integran el sistema, se han realizado importantes convenios de cooperación con Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, Embajada del Japón y Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

La Red Nacional ha diseñado diversas metodologías y herramientas de trabajo en respaldo a su labor como promotora del desarrollo local y territorial, entre ellas las siguientes:

- Metodología para identificar el potencial productivo y estructurar programas de competitividad local;
- Descripción funcional del sistema de portales de información y colaboración de la red nacional de Grupos Gestores, Programa de asistencia técnica y estímulo para Mipymes que deseen formalizar sus empresas;
- Metodología para la implementación de peque-

- ños proyectos (denominados también como “Proyectos de Arranque”);
- Metodología para determinar el clima de negocios a nivel municipal;
 - Guía para la elaboración de planes de negocios de Grupos Gestores;
 - Metodología para medir el impacto de las actividades de un Grupo Gestor en la economía de un municipio;
 - Metodología para la identificación de obstáculos al DEL y planes de acción para la competitividad;
 - Guía de procedimientos para la selección de proyectos;
 - Sistema integrado para la selección de proyectos;
 - Herramientas para la formulación y gestión de proyectos (*tool kit*);
 - Metodología para evaluar capital social.

La Red Nacional impulsa iniciativas orientadas a fortalecer los procesos de competitividad y desarrollo económico de las comunidades, los territorios y el país, por medio de acciones de asistencia técnica para la estructuración y gestión de proyectos productivos, procesos de capacitación e incorporación de tecnología apropiada a los procesos productivos.

En el área de proyectos destacan los siguientes:

- Propuesta integral para el desarrollo económico del occidente;
- Programa de infraestructura vial para la competitividad de la región sur occidental de Guatemala, (carreteras, aeropuertos, puertos);
- Programa de desarrollo turístico del sur occidente de Guatemala;
- Sistema para el manejo adecuado de desechos sólidos en la costa sur occidente de Guatemala;

- Programa fortalecimiento de capacidades de producción y comercialización de pequeña escala, en comunidades de Guatemala (chocolate y bambú);
- Coordinación de 50 proyectos de arranque (pequeños proyectos demostrativos);
- Proyectos de seguridad humana: reconstrucción y reactivación económica en comunidades afectadas por la tormenta Stan;
- 25 proyectos productivos en sendos municipios a nivel de prefactibilidad (BID);
- 11 propuestas de proyectos de seguridad humana (Embajada del Japón).

En el tema de capacitación, se han abordado entre otros los siguientes temas: filosofía institucional, identificación y formulación de proyectos, informática, comunicaciones, administración de riesgos y crisis de origen natural (PNUD); metodología para diagnóstico participativo de las ventajas competitivas PACA (Mesoparter/Gtz); cadenas de valor como instrumento para el desarrollo económico local (Gtz/Promocap).

La Red Nacional también ha tenido destacada participación en una serie de eventos a nivel nacional e internacional, entre ellos los siguientes: "Gabinete móvil" del Gobierno de la República de Guatemala; estructuración de la Agenda Nacional de Competitividad, Pronacom/INCAE; Foro Centroamericano de la Asociatividad Empresarial Promype/Gtz en Honduras; Foro microempresas y entornos para el desarrollo BID, Bolivia; Feria Chapina 2006, en Los Ángeles, California, Estados Unidos.

Actualmente la entidad desarrolla su actividad fundamentada en las siguientes áreas estratégicas:

- Organización de Grupos Gestores (entidades locales líderes en la promoción del desarrollo económico local) tanto en Guatemala como en Honduras;
- Capacitación y asistencia técnica para la formulación y gestión de proyectos de inversión y desarrollo económico;
- Evaluación y monitoreo del impacto de emprendimientos a nivel local y territorial;
- Articulación y acompañamiento a programas de soporte y servicios de desarrollo empresarial y sostenibilidad institucional, abarcando las áreas de potencialidades económicas;
- Capital social, liderazgos locales;
- Proyectos productivos y de vulnerabilidad económica a nivel local y territorial;
- Cadenas productivas y *clusters*;
- Planes de negocios, atracción de inversiones (clima de negocios, ruedas de negocios y ferias de inversión).

Una acción importante de la Red lo es la conformación de mesas de competitividad, tanto a nivel municipal como departamental y regional. Así mismo, la participación como coordinador del consorcio para el DEL, entidades estas dos últimas que se explican en capítulos posteriores.

Todas las acciones institucionales se fundamentan en procesos de fortalecimiento humano y empresarial, competitividad, innovación, promoción de inversiones y generación de empleo, como medio para mejorar las condiciones de vida de la población a partir de las necesidades y expectativas detectadas y las características de sus territorios; todo ello

constituye un nuevo modelo de desarrollo autogestionado, el “modelo de los Grupos Gestores”.

LA LÓGICA DE REDES

En el proceso de desarrollo de instituciones en la sociedad civil es necesario diferenciar cuatro niveles en función de la naturaleza de la institución:

Instituciones que funcionan por cotización, en que la pertenencia está determinada por la cotización de sus miembros. En estas instituciones la democracia interna permite una movilidad en las funciones de responsabilidad y son, al mismo tiempo, instituciones de ejercicio de la democracia. La cotización que garantiza la pertenencia les permite contar con ciertas bases sociales movilizables bajo cierto tipo de condiciones.

Las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), que son instituciones que funcionan con financiamiento externo y en las que se constituye un cuerpo de ejecutores burocráticos en función de las finalidades del financiamiento. La organización es burocrática y salarizada. Estas instituciones no constituyen espacios de ejercicio democrático ya que están caracterizadas por lógicas jerárquicas. No tienen bases propias permanentes; en el mejor de los casos pueden tener un cierto tipo de bases limitadas dependiendo de la naturaleza de los proyectos que ejecutan.

Un tercer grupo de instituciones –como ciertos casos de iglesias evangélicas– funcionan también por cotización, pero la dirección está en manos de un pequeño grupo de actores, lo que da permanencia e institucionalidad. Son instituciones mixtas, ya que

un cierto número de miembros puede estar salarizado e implicado en la institución, mientras que otro nivel de actores participa a través de lógicas de voluntariado. Estas instituciones organizan lazos de pertenencia altamente integrativos y cuentan con bases permanentes.

Finalmente, un cuarto tipo de asociaciones están caracterizadas por el voluntariado asociativo de sus miembros que comparten intereses, objetivos y finalidades en la acción. No existen formas de cotización. La autoridad no es ejercida por lógicas jurídicas, sino por lógicas de reconocimiento, de legitimidad y de influencia. Cada miembro tiene autonomía financiera, no están salarizados y los recursos a los que el grupo accede, son recursos "para" llevar acciones precisas y puntuales, lo que significa que no son necesariamente sus miembros quienes son los beneficiarios. Pueden movilizar bases importantes, ya que su inserción local les permite acceso permanente a relaciones sociales que la pertenencia al grupo potencializa.

Los Grupos Gestores corresponden a este cuarto grupo, es decir, que están caracterizados por la participación voluntaria en los espacios locales y sus lógicas internas están determinadas más por el reconocimiento social que por la función institucional de los actores. Se trata de estructuras asociativas en función de finalidades compartidas, y en ese sentido la jerarquía no puede ser sino resultado de lógicas locales y de reconocimiento. Los actores implicados están caracterizados por la voluntad individual y social, por los intereses locales y por el estatuto individual: empresario, actor implicado en

el desarrollo, relación con las instancias municipales, actor regional reconocido, etcétera.

La naturaleza, por lo tanto, de los Grupos Gestores, les sitúa en un registro particular, al igual que a su forma institucional la Red Nacional de Grupos Gestores. Se trata de una institución móvil, en la que los Grupos Gestores locales funcionan con una gran autonomía, al tiempo que una coordinación nacional –que no puede funcionar sino a partir de lógicas de influencia y de legitimidad reconocida–, orienta programas regionales e, incluso nacionales, a partir de visiones de conjunto, de conocimiento de las potencialidades de los Grupos Gestores locales y de la capacidad de integración para llevar a cabo procesos de planificación estratégica. Los lazos que se mantienen a nivel nacional son lazos que participan más de la “voluntad de pertenencia” que de la “exigencia de pertenencia”, lo cual presupone formas de articulación móviles organizadas por la coordinación nacional como forma de estimular la acción. Dicha movilidad les garantiza una capacidad rápida de respuesta, de adaptación, de interacción entre las instituciones y los actores locales, al tiempo que una gran capacidad de toma de iniciativa e innovación potencial.

En efecto, la pertenencia a la Red está determinada por una doble lógica: la solicitud para incorporarse –por parte del Grupo Gestor local ya organizado– y el reconocimiento, por parte de la coordinación nacional, que entrega cada año un diploma de pertenencia o de reconducción en la Red. Este proceso de “reconocimiento” durante el congreso anual, es un factor que “actualiza” la pertenencia y el compromiso, ya que se lleva a cabo en Asamblea General y en presencia de la coordinación nacional.

Se trata, en realidad, de un reconocimiento anual por parte de la Red de que las formas de acción y del trabajo ha sido llevado a cabo en el “espíritu” de la Red, lo que obliga a “reconquistar” cada año, la pertenencia, lo que es equivalente a “reconquistar el reconocimiento” y la legitimidad.

Al mismo tiempo, su naturaleza institucional conlleva una serie de “condiciones” para garantizar su funcionamiento. En efecto, fundados en el paradigma de la Red, su “funcionamiento en Red” implica un cierto número de modalidades y mecanismos organizativos, ya que la autonomía local es una autonomía irreductible, fundamento de la especificidad institucional y garantía de su eficiencia. Entre estas “condiciones”, se encuentra la forma de organización de las coordinaciones locales; a diferencia de las ONG o de otro tipo de Asociaciones, los miembros del Grupo Gestor provienen del sector privado y público, teniendo en cuenta que –en Guatemala– existe una gran movilidad entre los dos sectores y que, en muchos casos los miembros pertenecen –o han pertenecido en un momento determinado– a los dos sectores. Esto garantiza una eficiencia potencial mayor, ya que –por lo general– tienen un conocimiento “integrado” de las necesidades y de la realidad de los municipios y se puede garantizar una mayor fluidez y comunicación. Por otra parte, la doble pertenencia –a veces escalonada en el tiempo– contribuye a la sostenibilidad de los proyectos: siendo portadores de intereses diferenciados y diversificados, la implicación va mucho más allá que la simple lógica burocrática, ya que los intereses personales de unos y otros pueden encontrarse en el proceso. Dicho con otras palabras, se trata de crear una visión de desarrollo sobre el

mediano y largo plazo, pensando no solamente en las necesidades puntuales y coyunturales, sino las “condiciones” para un desarrollo en función de las necesidades futuras.

Pero la columna vertebral es, sin duda, el “voluntariado”, es decir, la institución es pensada –y se piensa– como una institución de servicio, en la que los miembros tienen autonomía financiera propia, no dependen del Grupo Gestor ni de la Red para subsistir, sino que la participación es más bien una condición para “crecer”.

La legitimidad de los Grupos Gestores reside en un cierto número de valores sociales reconocidos: espíritu de servicio, conciencia del bien común, ciudadanía activa y comprometida, interés por lo local, capacidad de visión de futuro, competencias diversas en función del desarrollo de la sociedad, competencia profesional, etc., los cuales se articulan con un prestigio personal reconocido en lo local.

Pero en el nivel de su desarrollo institucional un cierto número de marcadores comunes pueden ser identificados y considerados como necesarios:

En primer lugar, los Grupos Gestores son locales, por lo que no se encuentran en situación de competencia interna; en cada municipio la acción del Grupo Gestor encarna la totalidad de la legitimidad de la Red; pero al mismo tiempo –gracias a la Red Nacional– se encuentran insertos en dinámicas trans-locales, tanto a nivel de la institucionalidad como a nivel de la planificación y de la acción. Esta trans-localidad implica la instauración de relaciones de equivalencia y no de jerarquía; es la toma de iniciativa, la competencia, la eficiencia y el reconocimiento que son los verdaderos motores de las dinámicas “de y para la acción” y de su permanencia. Al mismo

tiempo, son factores de garantía y de minimización de la conflictividad interna y de la conflictividad institucional.

Al ser “asociaciones de voluntarios” su fundamento reside en “las relaciones” personales y en la calidad de las mismas, relaciones que están determinadas por afinidades y objetivos comunes, por la voluntad de intervenir en lo público como compromiso social (que no es necesariamente equivalente de estatal). Son, por lo tanto, lógicas extra-institucionales que son centrales en el funcionamiento de la Red; la amistad y las “relaciones” (de compadrazgo, de negocios, de trabajo, de solidaridad, de intereses, etc.) son anteriores –en la mayor parte de los casos- a la red, pero son factores centrales en su funcionamiento y, sobre todo, en la implicación y en la conciencia de “ser parte de...” y de “ser condición para”. Al mismo tiempo, “voluntariado y relaciones” son componentes centrales de la conciencia de pertenencia y, en consecuencia, de valoración de la misma.

Los objetivos comunes tienen que ser identificados, valorados, reactivados regularmente, ya que son la verdadera razón de existencia de la Red, lo que constituye una plataforma imprescindible para la emergencia de relaciones de confianza que son, al mismo tiempo, un componente de la eficiencia del Grupo Gestor local y de la integración del mismo en la Red. La Red valora, aporta valor añadido a la acción individual y local, aporta reconocimiento.

Y, en este sentido, la institución “Grupos Gestores” es una institución “de servicio” y no una ONG, (las cuales ejecutan, administran y están integradas por una jerarquía, una burocracia y una relación de dependencia con las instituciones que financian, etc.). Siendo “red de servicio”, carece

de la competencia “para controlar”, ya que la función de la jerarquía nacional es, también, “de servicio”. En efecto, es el Grupo Gestor local quien es portador de la legitimidad, la cual es transferida a la Red; pero a su vez, la Red –portadora de las legitimidades locales– transfiere la legitimidad a los Grupos Gestores locales. Y esto se manifiesta por el reconocimiento anual, la “acreditación” que la Red aporta a los Grupos Gestores locales durante su asamblea general. En efecto, se trata de “una carta patente” temporal que garantiza la pertenencia y que reconoce la acción local, al tiempo que constituye un reconocimiento que contribuye a valorizar y legitimizar, lo que contribuye a su reconocimiento como actor nacional.

La Red, por lo tanto, “es un valor agregado” que aporta, a su vez, legitimidad a sus miembros –tanto a nivel social como a nivel político en lo local– y, al mismo tiempo, un reconocimiento institucional de la acción. En efecto, la Red aporta “visión y misión”, visibilidad y cobertura, sinergia y principios para la acción. Aporta, igualmente, “relaciones” en instrumentos para el trabajo en equipo y competencias múltiples para sobrepasar las necesidades que se expresan en la práctica y en la acción local.

La naturaleza institucional de los Grupos Gestores incide, sin duda, sobre la naturaleza de la “autoridad”. Dicho con otras palabras, la Red es, desde cierto punto de vista, la antítesis de las lógicas jerárquicas, ya que funciona por lógicas de reconocimientos –y no por lógicas de función– y la institucionalidad se fundamenta en la elección anual de junta directiva –libre y consentida– de los representantes de la institución. Esta elección anual es la evidencia de que se trata de funciones

de servicio y no de funciones verticales de jerarquía. Lo que la Red aporta no son burócratas o autócratas, sino actores instrumentales con competencias operativas, visión y metodologías de trabajo para generar interacciones entre lo local y regional, entro lo nacional y lo global. Dicho con otras palabras, el liderazgo es el resultado de reconocimiento de la acción y de la competencia, de la dedicación y del voluntariado, de cierta forma de altruismo y de la implicación, y no de la función ejercida. Lo que conlleva una puesta en juego permanente de la legitimidad y del liderazgo: es necesario reconquistar permanentemente el reconocimiento y la iniciativa.

A estos elementos de reflexión es necesario añadir modalidades operativas que permitan potencializar competencias, contextos locales, regionales y nacionales a través de la diversificación de estrategias y de planes operativos.

Siendo la Red de los Grupos Gestores una estructura horizontal territorializada, es decir, integrada por actores locales pertinentes, parte de lo local y de la especificidad de las competencias existentes en los Grupos Gestores locales para hacer posible la emergencia plural de iniciativas y de proyectos, determinados por la especificidad de lo local.

Eso permite crear “polos de competencia” y de especialización que, en el interior de la Red, articulan competencias y especializaciones locales y /o regionales, de tal manera que se constituyen competencias de servicio en el interior mismo de la Red, lo que contribuye a su reconocimiento y autonomía. En efecto, las posibilidades locales y las especializaciones se convierten en “responsabilidades” dentro de la red, es decir, que la Red puede ir delegando y creando polos móviles y temporales de competencia

y de responsabilidad –incluso un cierto tipo de capacidades instaladas– en función de temáticas y la especialización de los Grupos Gestores locales.

Estas especializaciones son pensadas como “comisiones” regionales: ir especializando a Grupos Gestores locales sobre turismo, sobre educación, sobre salud, sobre producción de tal o cual proceso de producción, etc. De tal manera que se utilizan las competencias existentes en la propia Red y se recurre cada vez menos a expertos externos.

Este desarrollo de competencias endógenas es un medio de valoración interna de la Red y, al mismo tiempo, añade valor agregado, lo que contribuye a la valoración de auto-competencia, a la auto-estima y a implicar más directamente a los “comités” en la totalidad de la Red.

Los “comités” contribuyen, al mismo tiempo, a la visibilidad de la Red con instancia nacional, ya que la organización de eventos permite una movilidad y transferencia de experiencias en “contexto”, es decir, implicando no solamente la información, sino la emotividad, las relaciones personales, etc., en el proceso de comprensión y de conocimiento.

Otro tipo de comisión son las conformadas para temáticas puntuales, entre ellas: fiscalización, evaluación de proyectos y turismo.

Aportar competencias e incrementarlas debe ser uno de los objetivos a corto plazo. Y éstas tienen que ser al mismo tiempo técnicas, de planificación, de capacidades de ejecución, de liderazgo e, igualmente, de competencias para la reflexión de las implicaciones de lo local y de lo nacional, de los contextos y de las coyunturas, del deber ser y de los procesos estratégicos.

Esta necesidad de reflexión es un medio que puede

contribuir a hacer frente a instrumentalizaciones potenciales de la Red que, de tiempo en tiempo emergen como ocurre en todo organismo viviente, y cuya finalidad tiene que ser el contribuir a implicar cada vez más actores en un liderazgo propositivo, operativo e indiscutiblemente, “defensivo”.

Los procesos asociativos, al ser el resultado de una implicación voluntaria, tienen que ser “defendidos” frente a instancias políticas que quieren por una parte, capitalizar logros y, por otra, apoyarse en instituciones y/o redes para potenciar su capital electoral, con estrategias específicas, pues no pueden ser defendidos únicamente por decisiones jerárquicas. La defensa tiene que ser implementada en el conjunto de la Red para impedir la instrumentalización, que puede provenir no solo de la influencia sobre la jerarquía, sino desde cualquier “comité” de la Red. La mejor defensa institucional de la Red es la reflexión permanente sobre la finalidad y los objetivos de la misma.

Es necesario pensar las crisis potenciales de este tipo de instituciones, ya que su eficacia reside en el largo plazo y no en su acción coyuntural. El poder pensar dichas crisis potenciales es el mejor medio para afrontarlas y garantizar la permanencia. En efecto, teniendo en cuenta las características de la Red, teniendo en cuenta el rol central de las relaciones personales tanto a nivel vertical como horizontal, es necesario tener en cuenta que sectores de la Red pueden ser recuperados a partir de los “comités” de la Red, y no sólo a partir del eje central de sinergia.

Es compartiendo un cierto tipo de mística sobre la misión que las instituciones asociativas pueden guardar más eficazmente el “norte” y la mística tiene que ser compartida y reactivada sistemáticamente.

Es gracias a estos procesos que se va constituyendo una pertenencia institucional consciente, de tal manera que cada uno de los miembros se convierta en defensor de la Red.

En el caso de Guatemala, esta preocupación por la “defensa de la Red” es fundamental, ya que lo político –acción política, proceso electoral, eficiencia de partidos políticos– es coyuntural y “oportunista”, lo que implica una gran movilidad de los actores, una recomposición inestable de las alianzas y una preocupación permanente por la constitución coyuntural de bases.

Los contextos de tensión política a nivel nacional, como los procesos electorales, son momentos en los que es necesario intensificar la acción defensiva. Siendo la Red de Grupos Gestores una organización con institucionalidad móvil y débil, puede convertirse en objetivo de actores políticos institucionales a partir de diferentes frentes a nivel territorial. En efecto, los partidos políticos, en su búsqueda de aliados y actores en lo local, pueden tomar como objetivo a las instituciones locales a través de las mismas lógicas: relaciones personales, redes de amistad, y redes de intereses.

Si bien es cierto que la Red Nacional no tiene ni la capacidad ni el interés por intervenir en lo que se refiere a las opciones personales; si la naturaleza de la interacción entre privado/público del estatuto de numerosos miembros de la Red es una de las condiciones potenciales de su eficacia, es evidente que la Red tiene un interés real en impulsar a actores políticos locales. Más difícil, sin duda, es administrar las relaciones con los grupos que se sitúan en el nivel de lo nacional. En efecto, la Red no puede comprometerse a nivel nacional y exigir

a los actores locales que se incorporen a la misma opción estratégica.

ORGANIZACIÓN DE LA RED

La Red Nacional de Grupos Gestores está organizada como una asociación, contemplada en el régimen legal guatemalteco como tal, con personería jurídica para actuar, y constituida con el propósito de atender al desarrollo económico local mediante sus asociadas, -las entidades que la integran-, las que a su vez son asociaciones civiles legalmente constituidas. El objeto de la asociación declara que la Red Nacional de Grupos Gestores es de carácter no lucrativo, y de vigencia indefinida.

La asamblea anual de la asociación Red Nacional de Grupos Gestores se integra con los presidentes, y un miembro más seleccionado por ellos, de cada Grupo Gestor, y en ella se conoce los avances del año, comparándolos con lo planificado; se conoce también la situación económico-financiera se elige a los miembros de la junta directiva cuando corresponde; y se conoce el informe de la auditoría externa. Para el caso de la elección de miembros para integrar la junta directiva, se procura que cada puesto lo ocupen representantes de diversos departamentos del país, y se sustituyen eligiéndose por la mitad, a manera de darle continuidad a las acciones de la junta directiva sin perder el conocimiento de lo que se está gestionando. La asamblea anual se organiza en los diversos departamentos del país en que existen Grupos Gestores, y se presenta alguna conferencia sobre los avances en las lógicas del desarrollo con énfasis en lo económico-local.

Una actividad importante de la asamblea anual es certificar mediante acreditación a los Grupos Gestores que durante el año transcurrido han cumplido con los fines y filosofía institucional para el que fueron creados. Para constatar este extremo, durante el año se realizan auditorías a los Grupos Gestores para cerciorarse de su caminar. Esto hace que las asociaciones Grupo Gestor sean instituciones permanentes que cumplen con las leyes del país.

La Asamblea General es la autoridad máxima de la Red Nacional de Grupos Gestores, siguiéndole en importancia en un segundo nivel la junta directiva, la que se integra con cinco miembros: presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y vocal. Adicionalmente se cuenta en las reuniones de la junta directiva con el past-presidente, así como con el gerente general, estos dos últimos con voz pero sin voto en la toma de decisiones.

Las funciones de la junta directiva son las propias de este tipo de entidades, especialmente el procurar la implementación de los planes anuales, así como la de gestionar apoyos de diversa índole, y representar a la asamblea ante los diversos institutos del Estado, tanto públicos como privados.

La junta directiva a su vez tiene la responsabilidad de preservar los recursos institucionales. Una función importante es la de planificar la sostenibilidad futura de la entidad, tema este último trascendente para el movimiento de los Grupos Gestores.

Como apoyo a la asociación, y tal como se ha comentado antes, se han constituido dos comisiones o "comités" específicos: de turismo y de fiscalización. El primero por cuanto la mayoría de Grupos Gestores han identificado el turismo como una de las potencialidades económicas más im-

portantes. Y la de fiscalización revisa y audita, tanto la forma en que se gestionan los grupos, como los informes financieros de las oficinas "nodales" y la oficina Central. Las dos comisiones se integran con miembros de los Grupos Gestores, y son elegidas en la Asamblea anual correspondiente.

En un siguiente nivel se ubica la posición de gerente general, que tiene como función la operativización de los mandatos emanados de la junta directiva. El gerente general se reúne semanalmente con un pequeño comité (integrado por el presidente de la junta directiva y su tesorero), para avanzar los temas urgentes. El gerente general cumple con las funciones inherentes a su cargo, y su selección es muy escrupulosa, a manera de contar con una persona entendida en desarrollo y en administración.

La gerencia general cuenta con un asistente que le apoya en la temática de comunicación, una función central en un sistema que opera en red, como el de los Grupos Gestores que se encuentran dispersos en casi todo el territorio nacional, y que gozan de autonomía.

En un cuarto nivel de la organización se ubican la Coordinación de Grupos Gestores y Servicios de Desarrollo Empresarial, que se ocupa de atender a los Grupos Gestores, los "nodos", a los expertos en identificación de potencialidades económicas, sistematización de experiencias del modelo y la prestación de servicios de desarrollo empresarial, entre esta última, contemplada el tema de turismo.

Los nodos son oficinas establecidas en lugares estratégicos que cuentan con personal técnico para atender a varios Grupos Gestores (entre 8 y 10), grupos que se ubican en territorios con similares lógicas económicas y que cuentan con sistemas viales

de comunicación y lazos sociales históricos, que les hace ser territorios similares por naturaleza, como comarcas, independientemente que correspondan al mismo departamento o no. Esta estrategia de nodos facilita el que se pueda visualizar y promover acciones de desarrollo en esos territorios, para diversas temáticas, que van desde la infraestructura, hasta la producción-exportación de bienes y servicios.

Los nodos cuentan con la atención de la unidad ejecutora –conjunto de oficinas al servicio de los Grupos Gestores– que regularmente visita a los diversos Grupos Gestores para apoyarles en sus actividades, habida cuenta que los miembros de esos grupos son personas que colaboran de manera *ad honorem*, por lo que el tiempo que donan al movimiento es limitado, lo cual se complementa con el equipo técnico que labora en el nodo.

En ese mismo cuarto nivel se encuentra el puesto de Desarrollo Institucional, que es asistido por el profesional a cargo de la identificación y negociación con fuentes de financiamiento. Esta misma coordinación, a través del apoyo de un profesional en ciencias de la comunicación, vela por el desempeño eficiente del área de comunicación de la Red Nacional de Grupos Gestores.

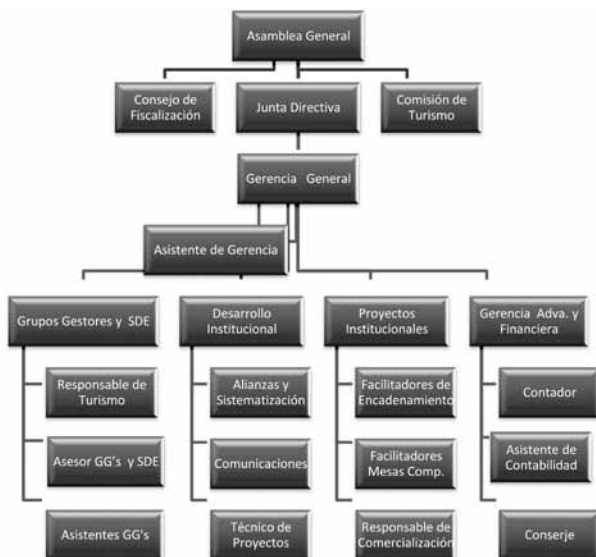
Otro puesto del nivel cuatro es el de la gerencia administrativa y financiera, que se ocupa de los aspectos correspondientes, y que tiene la relación con los donantes y financistas de la Asociación Red Nacional de Grupos Gestores, así como de algunos de los proyectos que implementan estos grupos, y en cuya gestión ha sido solicitado el aval de la Red.

Un puesto adicional del nivel cuatro es la coordinación de proyectos institucionales, que con personal profesional, se ocupa de facilitar

encadenamientos empresariales -productivos-, facilitar y coordinar el trabajo de las Mesas de Competitividad departamentales y municipales, como también la coordinación del sistema de comercialización que apoya a productores atendidos por la Red Nacional de Grupos Gestores.

Durante los años transcurridos desde su inicio, el movimiento de los Grupos Gestores ha venido desarrollando e implementando diversas metodologías de trabajo. Estas metodologías después de diseñadas son validadas en la práctica, y una vez cumplido este proceso, se sistematizan describiéndolas en manuales, de manera que toda la experiencia metodológica está validada y manualizada para uso de los Grupos Gestores. (pueden verse en la página web de la Red: www.gruposgestores.org.gt)

ORGANIGRAMA DE LA RED NACIONAL DE GRUPOS GESTORES



FUNCIONES DE LA RED NACIONAL DE GRUPOS GESTORES

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados por la Red Nacional de Grupos Gestores, la institución viene cumpliendo diferentes roles y funciones, dentro de las cuales resaltan las siguientes:

- Representación de los Grupos Gestores a nivel nacional;
- Coordinación de estrategias de trabajo de los Grupos Gestores;
- Realización de alianzas con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales;
- Apoyo en la gestión y ejecución de proyectos de fortalecimiento de los Grupos Gestores;
- Desarrollo de metodologías de trabajo a favor de los Grupos Gestores;
- Apoyo a los Grupos Gestores para la identificación del potencial económico de su municipio;
- Apoyo a los Grupos Gestores para la medición de la competitividad de su municipio;
- Apoyo a los Grupos Gestores para la elaboración de agendas de competitividad municipal;
- Apoyo a los productores y empresarios en la formulación y gestión de proyectos productivos;
- Enlaces para la asistencia técnica a productores;
- Vinculación de mercados, ferias especializadas y ruedas de negocios;
- Apoyo a los Grupos Gestores en la formulación y gestión de proyectos de pre-competitividad;
- Promoción de la asociatividad empresarial a través de asociaciones de productores y de *clusters*;
- Apoyo a los Grupos Gestores en la identificación y desarrollo de encadenamientos productivos a nivel municipal y territorial;

- Gestión de infraestructura productiva;
- Capacitación de recurso humano en técnicas de desarrollo económico local;
- Organización de nuevos Grupos Gestores;
- Brindar asistencia técnica, administrativa y legal a los Grupos Gestores.

ESTRATEGIA DE LA RED NACIONAL DE GRUPOS GESTORES

A lo largo de los años, los Grupos Gestores han logrado reproducir el modelo de una forma consistente, llegando a tener presencia en más de 100 municipios, ubicados en 18 departamentos del país, lo cual representa una cobertura del 80% del territorio nacional.

Con este rápido crecimiento, producido básicamente en los últimos cinco años, la estrategia estuvo concentrada principalmente en reproducir el modelo de los primeros Grupos Gestores, iniciándose el proceso de sistematización de algunas experiencias, el cual ha producido una serie de metodologías que han facilitado los procesos para los últimos Grupos Gestores organizados.

El modelo de los Grupos Gestores es un modelo de desarrollo económico local aún en construcción, por lo que a lo largo de estos años, cada uno de los Grupos ha realizado su propio aporte al modelo. Bajo este concepto los Grupos Gestores han venido realizando una serie de actividades en diferentes ámbitos de acción, dentro de estas pueden mencionarse las siguientes:

- a) *Pre-competitividad*: acciones encaminadas a mejorar el clima de negocios del municipio, para

lo cual se ha promovido la asociatividad de actores/productores, organizando las “mesas de competitividad”, tanto a nivel municipal como departamental y regional.

- b) *Competitividad*: incluyen las inversiones productivas a través de proyectos productivos, como el apoyo a la producción de bambú, chocolate, artesanías, turismo, cultivos bajo invernadero; la capacitación de la mano de obra, la introducción de tecnología; como ejemplo: la dotación de una clasificadora de frutales deciduos, etcétera.
- c) *Social*: buscan el desarrollo de proyectos sociales, desde la gestión de escuelas, apoyo a campañas de vacunación, hasta celebraciones especiales para los niños pobres. Cabe mencionar que éstas actividades no son el centro de atención de un Grupo Gestor, pero son instrumentos para consolidarlos y para visibilizarlos en la comunidad o municipio en que actúan.
- d) *Ambiental*: acá se incluyen esfuerzos desde reglamentos ambientales, proyectos de implementación de basureros, hasta consultorías para el diseño de sistemas de tratamiento de desechos sólidos para mancomunidades.
- e) *Organización*: en esta área los Grupos Gestores realizan acciones destinadas a consolidar su organización, incluyendo la renovación de sus membresías, establecer sus planes de trabajo, la definición de comisiones, etcétera.

Esta amplia cobertura de ámbitos de acción, y el rápido crecimiento de Grupos Gestores, ha restado efectividad y especialidad en el tema de desarrollo económico local, por lo que la nueva estrategia del

modelo propone fortalecer la puesta en práctica de cuatro componentes claves, siendo estos:

- 1) Reenfoco en el desarrollo económico local.
- 2) Descentralización y organización por territorios.
- 3) Autosostenibilidad.
- 4) Participación en la construcción de políticas públicas.

NUEVO ENFOQUE EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Cada Grupo Gestor dispone de una planificación DEL de largo plazo que le brindará el marco adecuado para la respectiva programación de futuras acciones. Las acciones que los Grupos Gestores han venido realizando en el tema de desarrollo económico local, se agrupan en dos grandes áreas: las iniciativas y proyectos de pre-competitividad, y las iniciativas y proyectos de competitividad.

Hasta hace poco tiempo la mayor parte de Grupos Gestores estuvo más implicado en acciones de pre-competitividad que en acciones de competitividad, situación que ha permitido realizar importantes contribuciones al clima de negocios de su municipio, pero a costa de proyectos productivos que se han dejado de diseñar y promover. Por tanto, estos esfuerzos no han permitido llegar al objetivo final del modelo de los Grupos Gestores, el cual se alcanza cuando efectivamente se han incrementado los ingresos de la población, producto de las nuevas o mejores fuentes de empleo, creadas a partir de la inversión realizada en proyectos productivos, situación que sólo puede alcanzarse mediante el impulso de acciones en el área de competitividad.

Por lo anterior la nueva visión del modelo plantea el reto de dar prioridad al impulso de la competitividad, sobre acciones de precompetitividad las que, a partir de la conformación de Mesas de Competitividad municipales, departamentales y regionales, corresponde a estas las acciones que favorezcan el clima de negocios y la competitividad territorial.

DESCENTRALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN POR TERRITORIOS

Debido a la cantidad de Grupos Gestores dispersos en prácticamente todo el territorio nacional, se vio la necesidad de buscar estrategias bajo las cuales poder atender en forma efectiva y eficiente el quehacer de cada una de estas organizaciones en su rol de promotores del desarrollo económico local.

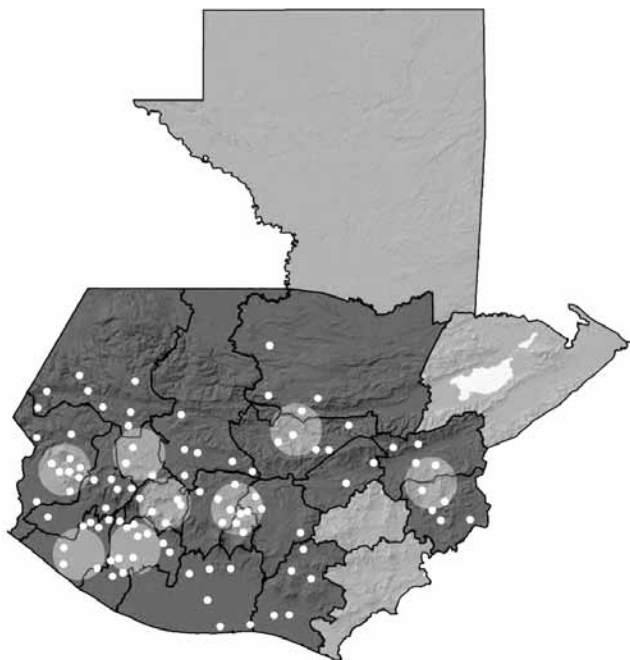
Ante este panorama se ha definido el establecimiento de "oficinas nodales" para acercar el servicio que presta la Unidad Ejecutora de la Red, a cada uno de los Grupos Gestores. Para ello se cuenta en la actualidad con nueve "Oficinas Nodales" estratégicamente ubicadas en el territorio nacional y en donde se concentra una densidad importante de Grupos Gestores.

Esta estrategia de descentralización implica también la organización de los Grupos Gestores por territorio, representados en cada nodo, por lo que de acuerdo al estudio que se realizó, se han definido los nodos que deberían establecerse, y qué Grupos Gestores quedan integrados en cada nodo. Esto permitió a su vez el establecimiento de iniciativas y acciones que rompen la cobertura municipal de los

Grupos para adquirir una cobertura territorial, lo cual permite hacer más efectiva la labor del modelo en busca del desarrollo económico local y territorial.

Se presente a continuación el mapa de Guatemala, indicando por medio de puntos los lugares en que se ubican los 102 Grupos Gestores actuales. Así mismo, se indica por medio de ruedas más amplias la ubicación de los nodos, que son las oficinas de apoyo a los diversos Grupos Gestores que se encuentran en un territorio con lógicas económicas similares.

MAPA DE COBERTURA DE GRUPOS GESTORES Y NODOS



AUTOSOSTENIBILIDAD

Un importante componente de la estrategia lo constituye la autosostenibilidad del modelo de los Grupos Gestores, tomando en consideración los tres niveles bajo los cuales se opera: un primer nivel representado por los Grupos Gestores con cobertura a nivel municipal; un segundo nivel representado por los nodos, a nivel territorial; y un tercer nivel representado por la Unidad Ejecutora de la Red Nacional de Grupos Gestores.

En virtud de ello se prevén diferentes acciones para la búsqueda de la autosostenibilidad de cada nivel. En el caso de los Grupos Gestores, el principal reto es cómo dotarlos de una unidad operativa que les permita llevar a la práctica todos y cada uno de los proyectos e iniciativas propuestas por sus miembros. Para este propósito se tienen contemplado dos vías: una primera alternativa en términos de subvención, para lo cual se sugiere que empresas de la localidad en donde opera el Grupo Gestor municipal se comprometan a financiar la oficina del Grupo Gestor. La segunda alternativa puede ser a partir de la ejecución de proyectos de pre-competitividad, los cuales le permitan financiar sus propias oficinas, incluyéndose en este tipo de iniciativas: capacitaciones, proyectos de asistencia técnica empresarial, elaboración de estudios, entre otros. Cabe resaltar que esta opción no se refiere en ningún momento a que el Grupo Gestor como tal ejecute proyectos productivos por las razones comentadas en los primeros capítulos.

Al segundo y tercer nivel, la unidad ejecutora identifica actividades que le representen una fuente de recursos financieros para el sostenimiento, tanto de

la unidad ejecutora, como de los nodos territoriales. Esta estrategia comprende el establecimiento de consorcios, gestión ante empresas y donantes internacionales.

Por lo tanto, la Red continuará ejecutando proyectos de pre-competitividad, que incluye capacitaciones, asistencias técnicas, hasta estudios de diferente nivel, para lo cual seguirá presentando este tipo de proyectos tanto a organismos nacionales, organismos internacionales, como a la propia iniciativa privada nacional.

Capítulo 6

EL SUSTENTO TEÓRICO DE DESARROLLO, LO ECONÓMICO

Previo a comentar sobre el desarrollo económico y las teorías que lo sustentan, se presentan algunos elementos que explican la noción de desarrollo.

Como sabemos, la humanidad paso miles de años²⁹ en una situación que podríamos calificar hoy como de una vida en condiciones de extrema pobreza. Las limitaciones que se vivían se expresaban en una esperanza de vida muy corta y con unos índices de morbilidad y mortalidad altísimos, razón por la cual el crecimiento demográfico fue sumamente bajo, al extremo que tomó varios miles de años para que la humanidad llegara durante el siglo XVI a los mil millones de habitantes, cifra que en cerca de tres siglos se sextuplicó. Dentro de esas precariedades que vivieron los humanos queda la evidencia de

29. Para el caso de América, se sabe que los primeros nómadas ingresaron por el estrecho de Bering hace unos 30 mil años, y que deambularon por amplios territorios como nómadas, hasta que se asentaron hace unos 10 mil años.

una total ausencia de bienes y servicios, que aquella humanidad no pudo disfrutar porque no existían.³⁰

A partir del Renacimiento,³¹ y ya concluida la Edad Media, entra en la historia el sistema económico “capitalista”, denominación que en forma peyorativa le endilgó más tarde el socialismo marxista.³² El capitalismo puede considerarse realmente como el cambio histórico que permite a la humanidad mejorar sustancialmente su estilo de vida, por cuanto a partir del interés personal se inicia un proceso de creatividad, de innovación de emprendimientos que se transforman en oportunidades de crear riqueza, empleo y mayor bienestar.³³ No cabe mayor duda que es debido al capitalismo que se cuenta en la humanidad con prácticamente todos los descubrimientos que se han transformado en servicios y bienes para la humanidad, entre ellos, y muy importante, todo aquello que ha ayudado a

30. El hombre considerado como el más rico del mundo del siglo XVIII, el barón de Rotchild, murió relativamente joven de una sencilla infección que le causó septicemia, la cual hoy se cura con una inyección de penicilina, que está al alcance de prácticamente cualquier persona.

31. En el siglo XV en Europa concluye la época feudal, y se da inicio al Renacimiento, el cual a su vez da paso a la Reforma. En el mismo periodo histórico en América prevalece el imperio azteca, en Guatemala los mayas se han instalado en las tierras altas, y en Perú brilla el imperio Tawantinsuyo.

32. Históricamente el socialismo marxista fue una respuesta al incipiente capitalismo.

33. El asunto central de diferenciación entre la propuesta capitalista y la propuesta socialista está alrededor de la noción de subsidiariedad. En el capitalismo se asume que la persona producirá y de sus frutos vivirá. En el socialismo se asume que la producción se hace desde el Estado, y que este distribuirá los frutos. Con los años esta diferenciación se ha diluido, y hoy es mucho más sutil.

mejorar el nivel de salud y esperanza de vida; los alimentos; la ropa y los textiles en general; la vivienda con todas las comodidades imaginables; la locomoción, y especialmente el automóvil;³⁴ en fin un sinnúmero de elementos que hacen la vida, no solo más larga, sino más cómoda.

Pero debemos matizar la aseveración anterior, pues el capitalismo en sus inicios abusó de su preeminencia, sobre todo cuando no existían reglas laborales que protegieran los derechos de los trabajadores. Y fue debido a ello que surgió el marxismo, que en su momento encontró una justificación, sustentando su propuesta en ese sistema económico social que se planteaba como injusto. Y es entonces que se publica la primera encíclica papal, la *Rerum Novarum* (de las cosas nuevas), del papa León XIII,³⁵ la cual, recuperando toda la doctrina del evangelio y los Padres de la Iglesia hace un llamado profundo a la reflexión, tanto al capitalismo como al marxismo, atemperando ambas ideologías y con ello obligándose el capitalismo a una visión más humana, al tiempo que disminuyendo la influencia marxista, que igualmente le quitaba al hombre su libertad y dignidad personal. Todo ello se da en los momentos en que estaba en su apogeo la denominada Revolución Industrial, la cual se derivó de la desruralización y

34. El automóvil, puesto al servicio de la sociedad, es un "invento" de Henry Ford, quien bajo una concepción capitalista, logró no solo su producción en serie, sino ponerlo al alcance con modalidades económico-financieras muy creativas. El automóvil ha producido un cambio cultural de primer orden en el mundo, por lo que su aporte a la comodidad y a la libertad de locomoción es un bien social.

35. La encíclica fue publicada el 15 de mayo de 1891, y se refiere a la situación de los obreros.

emigración a las ciudades que se dio en Europa en los siglos XVII y XVIII, así como de los inventos (la máquina de vapor, entre otros), que permitieron el inicio de la producción masiva, la cual sustituyó en buena parte a la producción de autoconsumo y de carácter artesanal.³⁶

Una de las consecuencias de la revolución industrial, especialmente en Europa Occidental, fue la propuesta del progreso como un ideal, una utopía sustentada en el Positivismo, que hacía creer que la humanidad se dirigía obligadamente hacia un desarrollo lineal, por el que pasarían todas las sociedades.

En el caso guatemalteco, la propuesta de “progreso” llegó con los gobiernos liberales a partir de la revolución de 1871, la cual generó un cambio político que transformó la sociedad en su totalidad.³⁷ Y para ese propósito, se instituyó el Ministerio de Desarrollo, que sustituía al Consulado de Comercio, que durante la época colonial y las primeras décadas independientes, proveía al Estado de fondos para el mejoramiento social de la comunidad. El Ministerio

36. El dilema máquina-hombre persiste aun en muchas mentalidades, que atribuyen a esta el disminuir puestos de trabajo. Sin embargo, la maquina ha sido la que ha permitido una mayor eficiencia en el trabajo (productividad), haciendo que el hombre produzca más con los mismos recursos y con mayor comodidad.

37. Los gobiernos de la época colonial, así como los de los conservadores una vez alcanzada la Independencia de Guatemala, mantuvieron una buena parte de las costumbres y tradiciones indígenas, como la posesión de tierras comunitarias, el sistema de “protección social” de las comunidades, etc. Con la llegada de los liberales todo ello se eliminó, especialmente el sustento de las mismas, la tierra, que fue arrebatada a las comunidades y entregada a los productores de café, base de la nueva economía instalada a partir de esas fechas.

de Desarrollo fue la entidad responsable de propiciar el ansiado progreso.³⁸

Esta propuesta de progreso permaneció durante los gobiernos liberales hasta mediados del siglo XX en que se dan dos situaciones, por una parte un cambio en las políticas con el triunfo del gobierno de Juan José Arévalo,³⁹ que intentaba un Estado más benefactor; y luego otro muy importante derivado de los cambios profundos en las sociedades occidentales a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial.

Es a partir de entonces que lo que antes fue aquella propuesta de un progreso lineal positivista y casi obligado, se convierte en una propuesta de desarrollo como una noción nueva⁴⁰ y que toma fuerza debido a experiencias consideradas exitosas, como el Plan Marshal posterior a la segunda guerra mundial en Alemania, y el apoyo a Japón, países que con cuantiosas inversiones económicas proveídas por los Estados Unidos de América, en pocos años se reconstruyen totalmente y toman la vanguardia en el desarrollo del mundo.

38. El libro *Reseña de la situación general de Guatemala*, de Pio Casal (Enrique Palacios), escrito en la época, ilustra ampliamente sobre el funcionamiento de la economía.

39. Con el gobierno de Arévalo (1945-1950) concluye una época de gobiernos liberales, y se da paso a dos gobiernos de tipo socialista, que concluyen con una contrarrevolución inspirada y apoyada por los norteamericanos con la invasión de Castillo Armas quien más tarde ostenta la presidencia del país.

40. Ello se dio ante la evidencia que el "progreso" no llegaría por sí solo, y que no iba en la línea que se asumía que debía ir.

EXPERIENCIAS Y TEORÍAS

Derivado de lo sucedido con el Plan Marshal posterior a la segunda guerra mundial, se generó una teoría del desarrollo que propuso que para el mismo es suficiente con el crecimiento económico por cuanto el beneficio "derramaría" a toda la sociedad; y se trató de implementar la misma receta en otras regiones deprimidas del mundo pero con poco éxito. De esta frustrada experiencia se dedujo que no es solo asunto de crecimiento económico,⁴¹ aunque hay convicción que es un ingrediente indispensable, sino que hacen falta otros elementos, y uno, muy importante, es que la comunidad goce de un nivel mínimo de salud, educación⁴² y capacitación, para que se puedan aprovechar las oportunidades en una libre concurrencia.⁴³ Es entonces que se empiezan a plantear nuevas propuestas, las cuales luego se

41. El capitalismo teórico más acendrado plantea, aun hoy, la teoría del *trickle down*, mediante el cual el crecimiento económico de las elites ira perneando la sociedad hacia abajo, de manera que todos se beneficiarán. Esta teoría no es realista, puesto que hoy el sistema capitalista es fundamentalmente financiero, y las especulaciones financieras no reflejan esa opción de beneficio estratificado a diversos grupos sociales.

42. Estos dos elementos son los más importantes, no solo por tener que ver con la dignidad de la persona humana, sino que son la base del trabajo productivo y eficaz. No podría pensarse en trabajadores enfermos, como tampoco en trabajadores ignorantes, especialmente ahora, cuando la tecnología es parte fundamental de casi cualquier actividad productiva.

43. La libre concurrencia es vital para que funcione adecuadamente un sistema económico capitalista. Se refiere a que todos los ciudadanos tengan la opción de entrar al negocio, al mercado. Lo opuesto es el sistema mercantilista, en el cual solo los privilegiados tienen la opción, por su cercanía al poder.

van teorizando; y que se empieza a propugnar por el denominado desarrollo humano,⁴⁴ como un ingrediente fundamental para todo esfuerzo de desarrollo, planteándose que los estados deben invertir con decisión en programas de salud pública, para mejorar las condiciones de las personas, así como en educación básica, para que todos puedan tener similares oportunidades de mejorar sus condiciones económicas y sociales.

Otra importante teoría surgida en la década de los cincuenta del siglo pasado es la que plantea como freno al desarrollo la inequidad en los términos de intercambio entre los países,⁴⁵ teoría impulsada por CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de Naciones Unidas), proponiendo como remedio a esas inequidades la industrialización de los países, con una estrategia de sustitución de importaciones. Esta teoría agotó sus posibilidades históricas,⁴⁶ y

44. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado un indicador, denominado índice de desarrollo humano, que se construye con los niveles de educación de la población, tomando en cuenta escolaridad, alfabetismo, etc.; así como con los niveles de salud, tomando en cuenta morbilidad y mortandad infantiles, esperanza de vida, etc. El índice cuenta con otra serie de elementos que ayudan a medir, año con año, el avance o retroceso que un país tiene en esos indicadores.

45. Realmente esta teoría intenta explicar la razón por la cual los países no se desarrollan, y lo sustenta en la inequidad de los términos de intercambio. Por ejemplo, plantea que hoy se requiere diez veces más de materia prima exportada para importar el mismo tractor que hace unos años importábamos con una unidad.

46. El proteccionismo industrial derivado de la teoría colapso cuando se abrieron los mercados, debido a que los ciudadanos de ese país pagaban más caro por productos de baja calidad por ser protegidos.

se dio paso a otras experiencias de desarrollo que a su vez generaron teorías, entre ellas la del desarrollo sostenible⁴⁷ que plantea la necesidad de que ese desarrollo sea pensado de manera transgeneracional, para lo cual debe tomarse en cuenta el medio ambiente y la sustentación financiera de largo plazo, a manera de evitar los paternalismos que han demostrado ser negativos.⁴⁸

Este proceso de generación de teorías para el desarrollo ha evolucionado al igual que sucede en otras ciencias, es decir, que los procesos de experiencia-conocimiento son acumulativos, y se va construyendo sobre lo anterior.

Otro elemento a considerar es que los esfuerzos de desarrollo no se dieron sino hasta hace apenas unos sesenta años,⁴⁹ de manera que hoy sabemos que para su logro debe tomarse en cuenta una serie de elementos, tales como el crecimiento económico, las inversiones en educación y salud, las consideraciones de sostenibilidad, etc. Es decir, hemos llegado a reconocer que el desarrollo es una noción integral,

47. Ha sucedido en el pasado que por el afán económico se han implementado proyectos productivos que han aniquilado miles de especies animales y vegetales, causando un daño enorme a la humanidad.

48. Una dificultad real y permanente es lograr proyectos de desarrollo que sean autosuficientes en lo financiero. Lo contrario hace que desaparezcan o que requieran, en permanencia, subsidios, que no son más que quitar recursos de un lado para "regalarlos" en otro.

49. Ello debido, sin duda, a que ha sido en los últimos cien años cuando la humanidad ha crecido en proporciones verdaderamente gigantescas, lo cual requiere de avanzar con velocidad en nuevas opciones para hacer la vida humana viable.

holística, en la que se debe pensar y actuar en el hombre completo, en la persona.⁵⁰

CONCEPTO DE DESARROLLO

Para intentar una definición de la noción de desarrollo habría que tomar en cuenta las diferentes propuestas e ideologías, así como experiencias y teorizaciones que se han hecho en la historia, especialmente durante el último siglo. Pero con el ánimo de llegar a la esencia de lo que verdaderamente es el desarrollo proponemos como una definición la siguiente:

“Desarrollo es el paso de cada uno, y de todos, de unas condiciones de vida menos humanas, hacia unas más humanas”.

Esta definición, derivada de la encíclica “El progreso de los pueblos”,⁵¹ aun cuando sencilla, es muy comprensiva.

A continuación la analizamos en sus diferentes componentes. Uno primero es el que dice: *es el paso*, es decir, el esfuerzo de cada persona, significando que debe enfatizarse en que cada uno se esfuerza por su auto-desarrollo en una dinámica adecuada a sus capacidades y a sus conveniencias, es decir, debe darse “paso a paso”.⁵²

50. Ello no significa que hayamos, como humanidad, alcanzado el desarrollo, pues este es una utopía inalcanzable.

51. La encíclica *Populorum Progressio* del papa Pablo VI se titula “Sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos”, y fue emitida el 26 de marzo de 1967. Propone la urgencia del desarrollo, pero con el cuidado de no romper el equilibrio y armonía que son indispensables.

52. Realmente ningún desarrollo será posible sino parte

Se dice además que es para *todos*, significando con ello la solidaridad⁵³ que debe existir en cualquier propuesta de desarrollo; es decir, ese ver al otro como uno mismo, y apoyarse mutuamente para alcanzar mejores niveles de vida.

Se dice también: *hacia una vida más humana*, y ello es importante por cuanto no se está diciendo que el desarrollo signifique únicamente más ingresos económicos, más tecnología, más servicios, más bienes disponibles, aunque probablemente implique todo ello, pero acorde a lo que la persona considere para sí misma el alcance de "una vida más humana", de tal cuenta que toma en consideración aspectos puramente culturales de ese grupo humano. No se vale, por tanto, plantear el desarrollo desde una óptica estatista y centralizada que pretenda dirigir el desarrollo, sino que debe tomarse en cuenta las aspiraciones, los deseos, las motivaciones de la persona, de las comunidades, facilitando esquemas que permitan que sean ellos mismos los que se autopromueven. Esto provoca una forma de desarrollo auténtico, congruente con los intereses de la persona, y lo hace, por tanto, más viable y más sólido.⁵⁴ El desarrollo debe ser culturalmente promovido y aceptado por la sociedad particular.

del esfuerzo individual. Si no se da esta condición, se corre el riesgo del paternalismo, que hace mucho daño a la persona.

53. La doctrina social de la Iglesia católica propone un trípode para el desarrollo: considerar a cada persona por su dignidad, la subsidiariedad y la solidaridad. Estos tres elementos se recogen de la doctrina cristiana.

54. Esto es especialmente importante en países como Guatemala, en que conviven hasta 22 etnias diferentes, cada una con especificidades culturales. Obviamente el Estado debe encontrar el común denominador, pero respetar las aspiraciones humanas en cuanto a lo que consideran mejor nivel de vida.

Hay que dejar en claro que aun cuando hay experiencias, teorizaciones y avances sobre el desarrollo, este es una utopía, es decir, algo inalcanzable para el hombre. Lo demuestra la experiencia humana, que nos hace ver que aun las sociedades más avanzadas, que han logrado grandes comodidades, ello ha sido a costa de otros aspectos importantes de la vida humana, especialmente cuando esta consideración se hace desde la óptica de la cultura judeo-cristiana, que privilegia más el ser que el tener, dos elementos que difícilmente congenian.

INTEGRALIDAD DEL DESARROLLO

El desarrollo es una noción holística por cuanto tiene que ver con todo lo que rodea a la persona, su medio ambiente, su cultura, sus oportunidades, sus instituciones; por tanto una forma de visualizar el desarrollo es a partir de la conceptualización sistémica,⁵⁵ lo que permite analizarlo bajo diversas ópticas:

- La política o institucional;
- La social o cultural;
- La biológico o de la naturaleza; y
- La económico.

Amerita una breve explicación de esta forma de acercarse a la integralidad del desarrollo.

En el primer ámbito, el *político o institucional*

55. La mejor forma de comprender el funcionamiento sistémico es compararlo con el cuerpo humano en donde funcionan los diferentes órganos y aparatos vinculándolos por un "sistema".

lo que se propone para una sociedad es el fortalecimiento de las instituciones que conforman el Estado, y especialmente, del fortalecimiento de su institucionalidad democrática, orientada hacia una democracia representativa construida sobre procesos participativos.⁵⁶

Hay algunas entidades que proponen que esta es la entrada adecuada para propiciar el desarrollo, argumentando que con un sistema constitucional propicio se tiene lo básico, y que lo demás viene a partir de actuaciones de las personas conforme a esas normativas.⁵⁷

Otra forma propuesta para propiciar el desarrollo es desde el ámbito de lo *social o cultural* y en ello se plantea que para alcanzar un nivel de desarrollo adecuado lo primero es satisfacer las necesidades básicas de la población, es decir salud, alimentación, vivienda, vestuario, educación, distracción y seguridad.⁵⁸ En esta propuesta se sitúan aquellos que ven que la cultura es un elemento central para el desarrollo, por cuanto hay culturas más proclives que otras para fortalecer estos elementos.⁵⁹

56. Una de las mayores debilidades del Estado guatemalteco es su debilidad institucional. Hay conciencia de ello, por lo que se espera que en un tiempo prudencial se fortalezca esa institucionalidad, que es base para un desarrollo democrático sólido.

57. Quienes plantean esta opción, se sustentan en ejemplos, como el de Estados Unidos de América, que a partir de una Constitución sencilla y permanente por más de tres siglos, ha dado pie a un desarrollo formidable para el país.

58. Esta propuesta es definitivamente válida, por cuanto cualquier desarrollo posible lo será a partir de satisfacer esas demandas humanas.

59. En esta teoría se sustentan los culturalistas, y ahora en Guatemala, las corrientes neopentecostales inspiradas desde Norteamérica. Ellos plantean que se requiere de un

Una forma de ver esta entrada al desarrollo desde lo social puede visualizarse con la teoría denominada “pirámide de Maslow”,⁶⁰ que explica que lo primero que busca una persona es satisfacer sus necesidades básicas, comida, vestido y techo, siendo estos elementos la base de la pirámide; luego en un segundo gradiente busca la seguridad; más arriba en la pirámide se sitúa la autoestima y la pertenencia, hasta alcanzar la cúspide de esa pirámide, que plantea la autorrealización como el nivel más alto. Si se midiese el desarrollo de Guatemala bajo la teoría de Maslow veríamos que la mayor parte de la población se debate en el primero de los gradientes, lo que significa que la mayoría de personas no satisfacen sus necesidades básicas, y difícilmente satisfacen sus necesidades del segundo gradiente, la seguridad. Ello no significa que no aspiren llegar a los gradientes superiores de esa pirámide.

Otro sistema para la promoción del desarrollo es desde *lo biológico*, el cual toma en cuenta algunos de los elementos mencionados antes, especialmente el que tiene que ver con la salud y la alimentación; pero dentro de lo biológico se considera también algo tan fundamental como lo es la protección del medio ambiente, de la naturaleza, y su recuperación en aquellos casos en que se haya deteriorado.

Este planteamiento hace mucho sentido por cuanto debe procurarse una protección del medio ambiente

cambio cultural para cambiar las creencias ancestrales, y situarlas en pensamientos modernizadores y amigables a las corrientes más liberales.

60. El psicólogo Maslow planteó su teoría en la década de los cuarenta del siglo pasado, y a la fecha sigue siendo un sistema válido para analizar por categorías las aspiraciones humanas.

que permita que el desarrollo que se procura hoy puedan disfrutarlo las siguientes generaciones. Es, por tanto, una visión de desarrollo transgeneracional, que busca que no se anulen oportunidades futuras, de manera que las siguientes generaciones puedan disfrutar de los bienes que provee la naturaleza, a partir de que se utilizan de manera racional.⁶¹

Y el cuarto de los sistemas propuestos es el que identifica *el tema económico como una entrada al desarrollo*. En nuestra opinión es la entrada más apropiada, bajo la premisa de que en la medida en que la persona pueda obtener los ingresos necesarios y suficientes, en esa medida estará en capacidad de satisfacer de manera autónoma sus necesidades, de acuerdo a sus aspiraciones y cultura.⁶²

Esta propuesta de entrada al desarrollo por la vía de lo económico no anula las otras visiones, más bien plantea que deben tomarse en cuenta los otros elementos antes planteados, es decir, lo institucional, lo político, lo social, lo cultural y lo ambiental. Para ello debe propiciarse una economía que permita que las personas por sí mismas, a partir de sus propias decisiones y de sus propios intereses puedan ir

61. Una de las potencialidades de Guatemala es el geoplasmata tan variado, el cual se deriva de la gran variedad de microclimas en un territorio relativamente pequeño. Así, se puede pasar del nivel del mar hasta los 4 mil metros sobre el nivel del mar en menos de 70 kilómetros. En estos momentos en que se discuten los términos de los tratados de libre comercio se libra una fuerte batalla para que se reconozcan los derechos de los territorios sobre esos recursos naturales.

62. La gran ventaja que nos presenta el tema económico es que, además de ser primordial, permite asumirlo independiente de ideologías o propuestas políticas. La economía es entendida en este contexto como el aprovechamiento más racional de recursos siempre escasos.

satisfaciendo todas las necesidades, y considerando los demás elementos mencionados, todo lo cual les permitirá alcanzar esa vida “más humana”.⁶³

Una forma complementaria de analizar el desarrollo es por la vía de los capitales necesarios para lograrlo.

La denominación de capital⁶⁴ se asimila a recurso, y hemos visto que para el desarrollo se requiere de recursos muy variados.

Siguiendo la lógica expuesta, y planteando el desarrollo en la clave de “capitales”,⁶⁵ proponemos el análisis del mismo a partir de lo que denominados los capitales necesarios para el desarrollo.

Así pues partimos de la premisa expuesta antes, que nos plantea que el capitalismo ha sido el catalizador del avance de la humanidad, pero conscientes que ha sido insuficiente. Por lo mismo, se requiere “otros” capitales, además del material (económico o físico), para hacer viable un desarrollo más completo y generalizado a todas las sociedades.

Se puede hablar de cuatro tipos de capital: social, humano, material, y del conocimiento.

Capital social

Es el primero por su importancia. El capital social se refiere básicamente a las experiencias de cooperación,

63. Obviamente esto lo permite únicamente un sistema capitalista pero con responsabilidad social.

64. Entendemos capital como lo principal, la cabeza (de caput).

65. Algunos analistas del desarrollo critican el uso de “capitales” para este propósito, aduciendo su concepción economicista.

de confianza, de asociatividad y de civismo que se dan en una sociedad abierta, en una sociedad en la que lo civil tiene preeminencia en relación con el Estado; una sociedad en la que son las personas las que rigen su vida, bajo un sistema de normas republicanas, y sin una relación de dependencia paternalista. Esto es, la sociedad civil resolviendo sus problemáticas y aspiraciones, acorde a sus auténticos intereses y esfuerzos.

Desde esta perspectiva el capital social es el elemento central para construir el desarrollo en una sociedad abierta,⁶⁶ porque parte de la confianza entre las personas, la que se convierte en cooperación y que a su vez se transforma en asociaciones muy variadas, todas ellas respondiendo a temas puntuales.

Y así como la confianza es la base para la cooperación, esta es a su vez la que induce a la solidaridad, que es el elemento central para que la sociedad avance conjunta a un mejor nivel de vida, sin importar la complejidad de la misma y su nivel de entropía.⁶⁷

Todo lo anterior es posible cuando la persona participa voluntariamente y acorde a sus capacidades para solucionar las problemáticas que aquejan al conjunto de la sociedad. Esta participación es el inicio de un proceso democrático sostenible, el cual, lo reiteramos, se da cuando existe capital social, o lo que también se conoce como cohesión social.⁶⁸

66. En la concepción popperiana, en la que todos los individuos participan con ciudadanía completa, sin importar sus orígenes étnicos, sociales, de nacimiento o clase social.

67. Entropía significa el desorden existente en un sistema.

68. La cohesión social es una denominación que surge en Europa después de la caída del socialismo real en Europa oriental (a partir de 1989), y que consiste en los esfuerzos

En Guatemala aún no existe una conciencia clara de la importancia del capital social en las comunidades, y por tanto de la relevancia de cuantificarlo. Este es un tema que recién empieza a considerarse. Conocerlo es central, habida cuenta que es un detonante importante del desarrollo, tal como se explica en este texto.

El recorrido de más de tres décadas promoviendo el desarrollo en el occidente de Guatemala nos ha demostrado empíricamente que en las comunidades en que el capital social es débil, las posibilidades de desarrollo lo son también; bis a bis, las sociedades en que hay capital social sólido el avance a un desarrollo integral es más posible.

Esta experiencia se puede corroborar de manera sencilla. Al observar aquellas comunidades en que el enfrentamiento armado fue muy dramático, las dificultades para su auto desarrollo son más altas, debido a que se generó un nivel de desconfianza que inhibe a las personas a la participación, a la construcción de cooperaciones, de asociaciones, de entidades que faciliten la vinculación a redes y sistemas que facilitan el desarrollo.

Se puede también comprobar que comunidades que no fueron tan afectadas por hechos de violencia derivados del enfrentamiento armado, han podido avanzar con mayor facilidad hacia su desarrollo. Estas realidades se pueden comprobar fácilmente en amplias regiones del departamento de Quiché, que fue uno de los más afectados durante el enfrentamiento armado y en los cuales la desconfianza prevalece y

por homogeneizar los indicadores sociales de la sociedad, a la par de favorecer el ambiente para generar oportunidades para todas las personas.

los niveles de subdesarrollo son muy altos medidos estos en educación, salud, etcétera.

Aunque hay que decir que no solo el enfrentamiento armado ha sido causante de menor capital social; hay casos concretos de municipios no afectados por la violencia armada, y que denotan diversos grados de capital social.

Dada la importancia que el capital social tiene en el desarrollo, y por no contarse con una medición del mismo para nuestro caso guatemalteco, desde la Red Nacional de Grupos Gestores se ha experimentado una metodología original que se ha aplicado en varios municipios para medir el capital social, metodología que ha sido esclarecedora y que puede aplicarse con relativa facilidad en aquellas comunidades en que se quiera medir el nivel de confianza, asociatividad y ciudadanía existentes. Los interesados en el tema pueden indagar en la Red sobre la metodología.⁶⁹

Capital humano

Un segundo capital es el capital humano, el cual es también fundamental, pero que depende mucho del nivel de capital social.⁷⁰

69. Se ha trabajado en los instrumentos idóneos para medir el capital social en diversas etnias del país. Estos instrumentos son: encuestas, análisis del nivel de conflictividad, grupos focales, número de entidades y participación en las mismas, etc. Conocer el nivel de confianza existente en una comunidad permite definir mejor la estrategia de acercamiento en una comunidad en que se desea trabajar programas de desarrollo, como los de desarrollo económico desde lo local, mediante la modalidad de los grupos gestores.

70. Esta dependencia por cuanto en la experiencia guatemalteca muchos de los avances comunitarios dependen de

El capital humano se concibe como aquel que se forma con la educación, con la salud, y con la capacitación que la comunidad tenga, así como el acceso a servicios básicos en general, la recreación y a la vivienda.⁷¹

En el caso de la educación esta se mide, de manera simple, con los niveles de cobertura, calidad y pertinencia cultural con que se cuente. Obviamente, un primer dato a considerar es el nivel de alfabetización de la población, y para nuestro caso, el censo del 2002 indica que de la población de 7 años y más, únicamente un 71.2% era alfabeto, y el 28.8% analfabeta. Y cuando estos indicadores se analizan tomando en cuenta la población rural, indígena y femenina, los índices son verdaderamente dramáticos.

Otro indicador importante es el nivel de escolaridad, y en este tema el censo del 2002 indica que

la gestión que su comunidad haga ante las autoridades, y ello depende, a su vez, del nivel de confianza y asociatividad que se tenga. Esto se mide a través de los comités pro mejoramiento, y últimamente, a través de los consejos comunitarios de desarrollo (Cocode); una modalidad contemplada en la Constitución de la República, y que forma parte (la base) del sistema de consejos de desarrollo, que van de lo comunitario a lo municipal, y de ello a lo departamental, luego a lo regional y por último a lo nacional. Este último consejo recibe las demandas de las bases, y da respuesta priorizando de acuerdo a la estrategia nacional. El consejo nacional se integra con el presidente de la República y los ministerios de línea.

71. Ya indicamos en acápite anterior que el desarrollo humano se puede medir a través del índice de desarrollo humano que anualmente publica el PNUD, y que ayuda a compararse con otros países similares, y con el mismo año con año. Adicionalmente el PNUD publica anualmente un índice nacional de desarrollo humano, abordando cada año un énfasis especial. En el informe del año 2006 se privilegia el análisis de las condiciones de discriminación que padecen las poblaciones indígenas del país.

únicamente el 50.7% de la población de 7 años o más completa la primaria, y únicamente un 16.4% completa la educación media.

Un segundo elemento en la medición del capital humano son los niveles de la salud de la comunidad, medida en indicadores que permiten evidenciar la esperanza de vida, la morbilidad y mortandad; así como la inversión que el Estado hace en salud preventiva, con lo cual se puede también tener elementos de medición del grado de avance hacia el desarrollo que esas comunidades tienen; y en este sentido es importante, por ejemplo, mencionar que según el mismo censo del año 2002, un 25.2% de los hogares guatemaltecos tiran la basura en cualquier lugar, el 30.7% la queman, y un 31.6% utilizan servicios municipales de recolección de basura. En cuanto al agua entubada, únicamente el 74.8% de los hogares gozaba del servicio para el año 2002. Así mismo, el 43.2% no disponían de servicio sanitario, el 21.4% tenían un inodoro compartido en varios hogares; y el 32% utilizaban pozo ciego o letrinas.

Es importante destacar que un 57.3% de los hogares guatemaltecos usaba, en el año 2002, leña como combustible para cocinar. Esto genera dos problemas serios; por una parte la deforestación y sus efectos, y por otra problemas respiratorios a las familias.

Debido a las causas anteriores, y a los bajos niveles de saneamiento (cobertura de un 52% en el área rural), los indicadores de salud se manifiestan en una tasa de mortalidad infantil (<5 años) de 35 por cada 1000 nacidos vivos, y una esperanza de vida de 68 años. Un 61% de la población total usa instalaciones adecuadas de saneamiento

El tercer elemento es el de la capacitación, el

que permite evaluar las posibilidades de inserción laboral que puede tener una persona, tanto para ocupar un puesto en la empresa, como para generar un auto-empleo. Para este propósito la entidad responsable a nivel nacional es el Intecap, el cual se sostiene con el 1% de la planilla de los trabajadores del sector productivo privado. El Intecap capacitó en el año 2004 a 195,182 personas, en sus seis sedes, con una mayor carga (55%) en la sede Central (la capital de la República). Las capacitaciones fueron en su mayoría para el sector comercio y servicios, con un 68.8% de las capacitaciones; un 22.1% para el sector industrial, y un 9.9% para el sector agrícola.

En relación con la recreación, considerada también como parte del capital humano, tenemos una gran deficiencia, pues la mayoría de familias no cuentan con lugares de esparcimiento; y los lugares para deporte son también escasos. Para el caso de los trabajadores de la iniciativa privada existe el Irtra (Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada) que ha construido varios centros recreacionales con el aporte patronal del 1% del total de las planillas.

Y en lo relativo a la vivienda, el déficit es enorme. Se estima que hace falta más de un millón de viviendas para satisfacer la necesidad que tienen las familias, que actualmente viven en un gran hacinamiento. En este tema el problema central es la poca capacidad de pago con que cuenta la mayoría de guatemaltecos, así como la falta de recursos para el financiamiento al largo plazo.

Capital material

El tercero de los capitales, y quizás el más reconocido como tal, es el capital material, en el cual incluimos tres de sus aspectos centrales: la tecnología, la infraestructura, y la economía. Por tecnología nos referimos al conocimiento científico que se ha transformado en aparatos o medios para hacer el trabajo y la vida más eficiente, más productiva, y más cómoda.

Si nos concentramos en las *tecnologías* para el desarrollo podemos, de manera abreviada, hablar de dos tipos de tecnologías. En primer término las importadas e incorporadas en equipos y maquinaria y que se utilizan básicamente en la industria; y las denominadas “apropiadas”, que se desarrollan in situ, con conocimientos e instrumentos muy prácticos y que responden a las necesidades concretas de los trabajadores, tanto urbanos como rurales.

Lo que se busca con las tecnologías es hacer el trabajo más productivo, de manera que con los mismos recursos se obtenga mejor y mayores resultados. Y nos referimos no únicamente a tecnologías duras (aparatos), sino también a sistemas (modos de hacer, métodos) que busquen eficacia y productividad.

En el caso de Guatemala el desarrollo de *tecnologías* apropiadas es prácticamente nulo, al igual que lo es la inversión en investigación científica. El órgano oficial para el desarrollo y la investigación tecnológicas de Guatemala es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt).

La *infraestructura* es otro elemento central en el capital material, y no se trata solamente de carreteras, puertos o aeropuertos, sino también de comunicaciones en telefonía y de conectividad; así

como de la generación de energía eléctrica, y el acceso que los hogares y empresas tienen a estos servicios.

Vale la pena en este tema mencionar las oportunidades que Guatemala tiene para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, como las hidráulicas o la geotérmica o la eólica para sustituir la producción térmica, derivada de combustibles fósiles. Siendo que la producción del petróleo es finita y las otras no lo son, y que el costo de mantenimiento de la térmica es muchísimo más alto e incremental, es lógico que Guatemala debe hacer un gran esfuerzo económico de inversión en plantas hidroeléctricas, geotérmicas o eólicas para la generación de energía.

Guatemala cuenta con un potencial hidráulico para generación eléctrica de hasta 5 mil megavatios, de los cuales apenas se aprovecha cerca del 20%.

En cuanto a la red vial, el país cuenta con 14 mil kilómetros de carreteras asfaltadas,⁷² lo que convierte a Guatemala en el país centroamericano con mayor longitud en carreteras, y en un corredor logístico para el Plan Puebla Panamá. A lo anterior debe agregarse los dos puertos, el del atlántico (Santo Tomás), y el del pacífico (Puerto Quetzal), que con el aeropuerto internacional de la Aurora conforman el sistema vial multimodal más completo de Centroamérica.

Otro ingrediente básico de infraestructura lo constituye la telefonía, la que derivado de una apertura

72. Una buena parte de estas (quizás un 20%) han sido afectadas por la tormenta Stan que padeció el país a finales del año 2005, y que requieren fuertes inversiones para revitalizarlas. El problema estriba en que ello suspende nuevos proyectos carreteros, por cuanto los presupuestos de la nación son limitados.

legal ha permitido que existan 18 operadores privados en competencia, por lo que se cuenta con más de dieciocho millones de teléfonos móviles, además de los teléfonos domiciliarios.

En cuanto al *capital económico*, sabemos que la economía de un país se mide por medio del producto interno bruto, el cual se calcula con la suma del valor agregado de la producción total en un año. Para el caso guatemalteco el PIB es de cerca de 300 millardos (miles de millones) de quetzales, equivalente a unos 40 mil millones de dólares americanos.

En los Acuerdos de Paz signados en diciembre de 1996⁷³ se estableció que el crecimiento económico debiera ser de un 6% para lograr satisfacer las aspiraciones de la ciudadanía. Esta aspiración es válida y posible, pero para ello se requiere un clima de negocios adecuado que incentive la inversión productiva. El crecimiento económico se ha mantenido en el orden de un 3% en promedio, en relación con el PIB, y para alcanzar la tasa de crecimiento económico del 6% debiéramos tener una inversión de más del doble de la actual.

Los economistas suelen comparar el crecimiento del PIB con el poblacional,⁷⁴ de manera que infieren que si este último fue inferior, significaría que hubo una mejoría del ingreso de las familias. Y viceversa.

Por otra parte, y dado que la economía debe tener como propósito la mejora del nivel de vida de

73. Este año se cumplen quince de la firma de los Acuerdos de Paz, y en la población existe frustración por los pocos avances conseguidos a la fecha. Este año será propicio para revisar las estrategias propuestas en el 96.

74. El crecimiento de la población de Guatemala ha ido disminuyendo lentamente, de un 2.9% hace apenas diez años, a cerca del 2.6% en el último año.

la población, es importante conocer el monto anual que el Estado invierte bajo el concepto de “gasto social”, es decir, en educación salud seguridad, justicia y vivienda. En este sentido, el gasto social del Gobierno es equivalente al 4.7% del PIB,⁷⁵ es decir, casi la mitad de los ingresos que recibe el Gobierno de los impuestos que cobra a los contribuyentes.

Capital del conocimiento

El cuarto de los capitales a que nos referimos es el capital intelectual o capital del conocimiento. Este concepto es la sabiduría social, la innovación, las experiencias que se catalizan con la sinapsis. La sinapsis es esa lógica mediante la cual elementos autónomos que funcionan de manera caótica se encuentran y vinculan para generar una nueva opción; es la forma en que el cerebro humano funciona con células que se combinan eléctricamente de manera aleatoria generando nuevos procesos de pensamiento; esto llevado a lo societario se puede plantear como esa posibilidad mediante la cual personas individuales se unen libremente y aportan sus conocimientos a otras personas que también tienen conocimientos diferenciados y de ello resultan ideas, propuestas

75. Las demandas de la sociedad por incrementar el gasto social son enormes, e incluyen gran variedad de temas. Se dice, por ejemplo, que el gasto actual en lo social sería insuficiente incluso solo para la educación. Entre las últimas demandas se ha planteado una reciente ley que obliga a compensar a los mayores de edad (65 años) que carezcan de trabajo, con un estipendio mensual.

innovadoras que se pueden transformar en beneficios para la sociedad.⁷⁶

La sabiduría o conocimiento social significa los saberes que los grupos humanos han construido y transmitido de generación en generación. Se trata por ejemplo de conocimientos sobre medios y métodos naturales para preservar o conservar la salud; conocimiento histórico sobre el comportamiento de la naturaleza, por ejemplo ciclos de lluvia y de sequías, etcétera.⁷⁷

Como parte del capital del conocimiento se incluye la existencia y práctica de una cultura de innovación, que es esa búsqueda permanente de procesos o sistemas que mejoren la eficacia del trabajo, de las relaciones sociales, y del nivel de vida general. La innovación es lo que hace la gran diferencia y los grandes cambios que van dándose en los grupos humanos.

A continuación se presenta en forma sinóptica la relación entre los capitales para el desarrollo mencionados antes y el aporte que hacen a los sistemas que le dan al desarrollo su integralidad.

Capitales	→	Aportan al
Humano y social	→	Desarrollo social y biológico
Conocimiento	→	Desarrollo político o institucional

76. La innovación es un elemento central para el desarrollo, pues se trata de hacer las cosas de diferente manera para obtener resultados mejores. Como sentenció Einstein: "Es idiota esperar resultados diferentes haciendo las cosas de igual manera".

77. En Guatemala no se aprovecha el legado maya en cuanto a conocimientos profundos y valiosísimos en diversos campos del saber. Este es un tema que se espera pueda investigarse más a fondo a partir de que se organice la Universidad maya. O en su defecto, un centro de investigaciones sobre ello.

Material → Desarrollo económico y de la naturaleza

ABORDAJES PARA EL DESARROLLO EN GUATEMALA

A continuación se exponen de manera sucinta las formas en que la sociedad guatemalteca ha abordado en la historia la temática del desarrollo.

Como se ha indicado antes, una vez asentados los primeros humanos en la región de Mesoamérica e iniciada la “civilización” se llega a un sistema de producción del modo “asiático”⁷⁸ en el que prevalece la propiedad comunal de la tierra, coexistiendo la propiedad privada con una “jerarquía” superior (mediadora con las divinidades), que se apropia de la producción con carácter de tributos o pagos por servicios. A los trabajadores les queda únicamente para sobrevivir, como en un esclavismo general. Esto plantea una contradicción, por cuanto alcanzaron altos niveles científicos y estéticos, pero con un bajo desarrollo económico y social.

La economía era de temporal y cultivaban maíz, frijol, ayote, tomate, chile y especies, así como cacao, yuca y henequén, además de frutas. Cazaban y producían artesanías, especialmente utilitarias.

La conquista y la posterior colonización interrumpieron el estilo cultural y obligo a la reducción⁷⁹

78. Según el autor Russ es el modo de producción que mejor se adapta al utilizado por los mayas primitivos.

79. La política de reducción obligó a trasladarse a las personas de sus viviendas en sitios alejados a la formación de “pueblos” al estilo de las poblaciones españolas. Ello conllevó un cambio en los estilos de producción y uso del tiempo.

y a un nuevo sistema de producción y vida. Sin embargo, durante la colonia y parte del periodo independiente (hasta 1871)⁸⁰ se continuó con los modos de organización para resolver los problemas y necesidades sociales de la comunidad, mediante las organizaciones territoriales, como las “cajas de comunidad” y los “municipios”; y organizaciones de grupo, de carácter funcional como las “cofradías”.

Las estrategias económicas seguidas a la fecha, de manera sintética, son como sigue:⁸¹

- Periodo 1821-1871: añil, azúcar y otros de la época colonial;⁸²
- Periodo 1871-1944: café, azúcar y ganado;
- Periodo 1944-1954: algodón, petróleo y otros;⁸³
- Periodo 1955-1979: Mercado Común centroamericano;
- Periodo 1980-1986: inicio de promoción/exportación de no tradicionales;⁸⁴
- Periodo 1986-2007: apertura económica (globalización);

80. En este año, 1871, la revolución liberal cambio radicalmente las estructuras sociales del país, acorde a una visión liberal de búsqueda del progreso “lineal”

81. Puede verse que las estrategias económicas en la historia han sido fundamentadas en las exportaciones.

82. La producción de añil se implementa posterior a la caída de producción de la cochinilla.

83. Por esta época ya se dependía para la consecución de divisas de siete productos denominados desde entonces como tradicionales. Estos son: café, ganado, azúcar, petróleo, inicios del cardamomo.

84. La exportación de productos no tradicionales ha crecido de manera consistente a partir de la estrategia de fomento servida por la Agexport, una estrategia funcional mediante la cual el Gobierno cedió a la iniciativa privada la promoción de las exportaciones.

- Periodo 2008-2011: recesión económica mundial. Sin estrategia económica nacional.

A partir de la época colonial y hasta la revolución liberal de 1871 funcionaron dos instituciones en Guatemala, la asociación de amigos del país, y el Consulado de Comercio. La primera de las instituciones tenía como propósito la búsqueda de opciones económicas para el desarrollo del país, y dentro de ello fueron quienes introdujeron el café, entre otros productos. Hacia además obras de infraestructura y de capacitación y formación de artesanos y artistas. La Asociación de Amigos del País se financiaba con fondos que le trasladaba el Consulado de Comercio, entidad que disfrutaba del monopolio del comercio exterior de toda la Capitanía General de Centroamérica.

A partir de la revolución liberal del 1871 se cambia la estrategia, y se crea el Ministerio de Desarrollo⁸⁵ como entidad promotora del desarrollo, y los ministerios de línea (educación, comunicaciones, etc.), como entes encargados de la obra pública. Esta lógica de desarrollo continúa durante los gobiernos liberales hasta la revolución de 1944, que propone un modelo de Estado de bienestar, creándose instituciones como el IGSS (Instituto Guatemalteco del Seguro Social). Con motivo del "ajuste estructural", implementado a partir de la década de 1980, el Estado ha disminuido su presencia en programas de desarrollo, trasladando parte de sus funciones a los

85. El primer ministro de Desarrollo fue el quetzalteco Delfino Sánchez, quien a su vez fue cofundador del Banco de Occidente (financista de la incipiente actividad cafetalera), así como de la primer industria rural del país, la fábrica de hilados y tejidos Cantel.

denominados “fondos sociales”, y observándose una mayor presencia de ONG.

EQUÍVOCOS EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA

El Estado de Guatemala carece de una estrategia consistente de desarrollo que permita que la población mejore sus condiciones a partir de que se le abran oportunidades de acceso a los servicios básicos. De tal cuenta ha habido periodos históricos en que las mejorías se han hecho sensibles para la población, y periodos en que se ha denotado un decrecimiento de los mismos.

La ausencia de una estrategia es debida a que no existe continuidad de políticas, las cuales son asumidas de manera diferenciada por los gobiernos de turno, que han pertenecido siempre a partidos políticos diferentes. Y no ha existido una puesta en común de los elementos de políticas públicas que deberían trascender a los gobiernos; es decir, ha habido una gran debilidad en las políticas de Estado.

Un ejemplo de esta variabilidad de políticas de promoción del desarrollo es el establecimiento y posterior clausura del Mercado Común Centroamericano, el cual funcionó por un par de décadas, habiendo dejado al final una situación crítica, al haber generado una gran centralización del país alrededor de la ciudad capital. El atractivo que se generó con el establecimiento de las industrias (protegidas) en la capital provocó una enorme movilización humana en busca de oportunidades de trabajo. Y si comparamos el aporte que la industrialización dio a la producción nacional, encontramos que no superó un 16% del

PIB. Y ello a costa de una gran centralización, y de un muy bajo aporte fiscal.

Población y desarrollo

En un estudio denominado “Determinantes del crecimiento económico, población y familia, el caso de Guatemala”,⁸⁶ se demuestra, a partir de datos de los últimos censos y encuestas nacionales, que las causas de la pobreza no están en el crecimiento poblacional, tal como se ha creído. El estudio en mención sugiere que, por tanto, las políticas de control de la población son equivocadas, pues impiden fortalecer los elementos clave de un desarrollo sostenible, los cuales están en el capital humano, el capital social y el capital moral.

El estudio en mención confirma algo que ya los premios Nobel de economía, Gary Becker y Amartya Sen han demostrado con anterioridad, al plantear que son las familias las que generan esos capitales, fundamento de cualquier crecimiento económico sostenible.

Recomienda también el estudio que para que el crecimiento económico sea robusto y de largo plazo, es necesario continuar con las políticas de profundización de la liberación económica, procurando eliminar las discontinuidades, y fortalecer las instituciones, especialmente la familia, el sistema educativo, el estado de derecho, la propiedad y la transparencia.

Este estudio es importantísimo pues aclara, con

86. Elaborado por la doctora en Economía María Sophia Aguirre, investigadora de la Universidad Católica de Washington.

meridiana claridad, varios conceptos y supuestos, y por tanto servirá de base para que las políticas públicas de largo plazo que busquen el bienestar de la Nación no se fundamenten en percepciones, sino en datos científicos debidamente sustentados y culturalmente pertinentes.

Pero es precisamente por estar orientado a la persona que la promoción del desarrollo se vuelve compleja, pues debe ser pensada de manera integral por lo que normalmente se privilegia alguna de sus facetas para encontrarle "una puerta de entrada".

Así, hay quienes apuestan por promover el desarrollo desde lo político-institucional; otros desde la sostenibilidad ambiental; los hay que lo ven desde lo social, proponiendo mejorar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

Los estructuralistas plantean que el desarrollo se debe abordar desde la vía de lo económico, mejorando el ingreso de las familias para que estas puedan, con decisiones desde su cultura, resolver las necesidades humanas y auto-promoverse.

Y están los que proponen el "cambio cultural", argumentando que hay culturas más proclives al desarrollo que otras, y lo inducen impulsando acciones que obligan a las sociedades a cambiar tradiciones y costumbres. Y entre esos cambios "forzados" está el del control de la natalidad, impulsado por estos grupos interesados. Hay que hacer la salvedad que las culturas son fluidas, pero lo que no se vale es que se pretenda forzar el cambio según visiones particulares de desarrollo.

En estos grupos se piensa que la vía más rápida de promover desarrollo es disminuyendo la natalidad, lo que demuestra una visión simplista y descontextualizada, no solo de la cultura, sino del

entendimiento de las bases morales y sociales de un desarrollo congruente.

Para ello el estudio antes mencionado demuestra, con base en modelos econométricos, que la natalidad no es causa de pobreza. Y que, como dicho, más bien socava los elementos básicos para pensar en un crecimiento económico sostenible, y en un desarrollo centrado en la persona.⁸⁷

SOBRE LAS TEORÍAS ECONÓMICAS

Las teorías de desarrollo de “nivel de país”

Se pueden agrupar las teorías de desarrollo económico a nivel de país en los siguientes cuatro grupos: clásicas y tradicionales, neoclásica del crecimiento económico, modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y modelo neoliberal.

A continuación se expone cada una de las teorías.

Teorías clásicas y tradicionales del desarrollo económico

Se originaron con los trabajos de Schumpeter (1934) y los desarrollos posteriores de Lewis (1954), Rostow (1956), Myrdal (1958), Nurkse (1953), Rosenstein-Rodan (1961), y Fei-Ranis (1961) entre otros. Las teorías desarrolladas por estos autores comparten dos aspectos: el enfoque histórico del proceso de desarrollo desde sociedades precapitalistas hacia

87. El estudio de la Dra. Aguirre puede consultarse en la página electrónica de la fundación Fadep, <www.fadep.org>.

sociedades capitalistas; y la concepción dualista de una economía en desarrollo o menos desarrollada.

El primer sector precapitalista o sector de subsistencia se caracteriza por la baja productividad de los recursos humanos y en donde los “agentes” residentes en el sector explotan algún recurso natural (principalmente la tierra) o usan su propia fuerza laboral. El segundo sector (capitalista) es uno de mayor productividad de los recursos humanos y con una dotación de capital que permite a los “agentes” de este sector realizar actividades productivas.

Bajo la concepción clásica o tradicional el proceso de desarrollo económico consistía en el proceso mediante el cual la economía pasa de una situación inicial llamada de “subdesarrollo” a otra de desarrollo (y de “equilibrio”) con crecimiento sostenido, mayores niveles de ingreso por habitante y con plena utilización de los recursos humanos. En la situación de desarrollo, la economía en su totalidad funciona como una economía capitalista sin distorsiones sustantivas en los mercados y sectores. Las causas principales que explican la situación “inicial” del subdesarrollo para los clásicos son: insuficiencia de la demanda interna para absorber la mano de obra de los sectores no capitalistas; ausencia de una significativa clase capitalista que permita generar la demanda vía ahorros e inversiones; y el bajo desarrollo del sector financiero que no permite canalizar los ahorros hacia inversiones productivas.

Para los clásicos, “el salto cualitativo” desde la situación inicial de subdesarrollo hacia la situación final de desarrollo y crecimiento sostenido requiere de una serie de condiciones. Entre ellas: la oferta de trabajo debe responder a los incentivos “salariales” de mercado; la existencia de cambios políticos, sociales,

institucionales y culturales sustanciales a favor del cambio hacia la situación de desarrollo; la aparición e incremento de una clase empresarial innovadora, con altas propensiones a invertir y ahorrar. De los autores clásicos de este grupo de teorías, el que más destaca el papel de los empresarios en el proceso de desarrollo es el ya mencionado economista Schumpeter (1934).

La teoría tradicional neoclásica del crecimiento económico

Desde Schumpeter (1934) existe *una clara diferencia entre desarrollo y crecimiento económico*. Al respecto Schumpeter sostiene: “Mientras que crecimiento económico es el proceso gradual de la expansión de la producción de bienes y servicios, desarrollo económico es un proceso dramático de llevar a cabo nuevas combinaciones y medios o métodos de producción de bienes y servicios en cantidad y número, con transformaciones de la organización de las industrias”. Por su parte, Stiglitz (1998) afirma: “Desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento de tradicionales relaciones, formas de pensar, formas de abordar los problemas de salud y educación, y métodos de producción a otras formas modernas e innovadoras”.

La relevancia de las teorías neoclásicas de crecimiento económico no radica en la explicación de las diferencias de crecimiento entre países pobres y ricos sino más bien en la identificación de ciertas variables/parámetros que inciden, cambian o alteran la trayectoria de una economía hacia el sendero del crecimiento sostenido. Las variables/parámetros

enfanzadas por estas teorías son entre otros: la propensión al ahorro de los países y el nivel de la tasa de ahorro; el crecimiento de los factores tangibles por habitante; la tasa de crecimiento poblacional; la tasa de depreciación del capital; y los recursos.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

Las propuestas de Prebisch (1950) y Singer (1950) surgen desde la CEPAL en la década de los cincuenta, y finalizan en los setenta del siglo XX. El modelo de ISI se basa en las teorías clásicas de desarrollo económico con un énfasis en las consecuencias negativas del comercio internacional para los países en desarrollo o pobres denominados países de la "periferia o del Sur" en su relación comercial con los países desarrollados, industrializados o ricos denominados como países del "centro o del Norte".

La tesis de Prebisch-Singer (denominada también "estructuralista") sostiene que distorsiones en el funcionamiento de los mercados laborales y/o de los productos y diferencias en las elasticidades precio e ingreso de la demanda de los productos transados entre los países del centro y la periferia originan una tendencia decreciente de los términos de intercambio en contra de los productos de exportación de bienes primarios de los países de la periferia y a favor de los productos manufacturados exportados por los países del Norte.

El modelo neoliberal

El activo papel del Estado en casi todos los mercados de las economías en desarrollo (en particular en América Latina entre 1950 y finales de los años 1980) que condujo la estrategia dirigida hacia el desarrollo del mercado interno propulsada por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo consecuencias negativas para los países que las implementaron.

A nivel macroeconómico, originó bajas tasas de crecimiento del PIB real por habitante; altas tasas de inflación; desequilibrios permanentes en las cuentas básicas de las economías (el fiscal y el monetario). De otro lado, la población en situación de pobreza y las desigualdades de ingresos se incrementaron (Bhagwati, 1978, Krueger, 1978; Bruton, 1998). Estos hechos llevaron al resurgimiento del “pensamiento (neo) liberal” donde el principio del mercado libre de distorsiones (en particular las originadas por el activo rol del Estado en los mercados) y el énfasis en los llamados “fundamentos de la economía” requerían ser la base del desarrollo de las economías de la periferia.

El primer principio postula que la economía de mercados de competencia perfecta asigna mejor los recursos sin la necesaria intervención del Estado. En el modelo de industrialización por sustitución de importaciones dicha intervención producía ineficiencias en dicha asignación. El segundo principio postula la separación entre los criterios de eficiencia y equidad. Mientras el mercado conduce a la eficiencia en la asignación de los recursos, el Estado puede concentrarse en los problemas distributivos y de pobreza. El tercer principio postula que bajo el

modelo liberal las diferencias entre países pobres y ricos tenderán a desaparecer con un apropiado crecimiento y cambios de los fundamentos.

El “nuevo modelo” liberal también trajo una nueva denominación a la eliminación de las distorsiones, las llamadas “reformas estructurales”.

Reflexión

Las teorías clásicas del desarrollo a nivel de país, así como los modelos estático y dinámico de crecimiento neoclásicos y liberales no incorporan:

- La heterogeneidad en los factores económicos, geográficos, demográficos y sociales al interior de las regiones de cada país.
- Ni las diversas interrelaciones entre los comportamientos de los agentes que afectan las actividades dentro de las regiones o áreas locales específicas al interior de los países.
- De otro lado, el enfoque macroeconómico de los modelos evita considerar aspectos microeconómicos del proceso de desarrollo de los países.

Las teorías de desarrollo económico a nivel “local”

Las teorías de desarrollo económico local pueden clasificarse en las siguientes opciones:

- Las teorías de localización, espacio geográfico y desarrollo regional;
- Las teorías de organización, instituciones y distorsiones de los mercados;

- Las teorías basadas en los comportamientos de los agentes;
- Las teorías basadas en la competitividad de las áreas locales;
- Las teorías de las ciudades interiores;
- Las teorías de *clusters*.

A continuación se expone, de manera resumida, cada uno de los acercamientos teóricos que se han propuesto para la comprensión del desarrollo económico local.

Teorías de localización, espacio geográfico y desarrollo regional

Una de las teorías del desarrollo económico local es la denominada “Teoría de la base económica regional”. De acuerdo con esta teoría, el desarrollo de una región (o área específica local) depende de los efectos e interacciones que producen en las actividades de la región un grupo de sectores o actividades denominados sectores básicos sobre el resto de actividades o sectores denominados sectores no básicos. Lo que impulsa el desarrollo de la región es el desarrollo de los sectores básicos cuyos productos son demandados fundamentalmente por regiones externas a la ubicación de los sectores básicos. El sector (o sectores) básico(s) representa(n) el sector “exportador” de la región.

Dos conjuntos de factores determinan el desarrollo del sector(es) básico(s) (exportador) de una región específica:

el primero es el conjunto de factores internos a la región

el segundo conjunto de factores son los denominados externos a la región.

Entre los factores de espacio, de localización y geográficos, se destacan los siguientes:

- Los costos de transporte;
- Los laborales;
- La existencia de “economías externas” (externalidades) y de aglomeración.
- Polos de desarrollo.

La mayor limitación de las teorías de localización, de la geografía económica y del espacio, es la incidencia que han tenido el desarrollo tecnológico y las telecomunicaciones en la reducción de los costos resultantes de la localización, en particular la incidencia sobre los costos de transporte.

Teorías de organización, instituciones y distorsiones de los mercados

Las teorías de organización y distorsión de mercados se refieren a “instituciones”, siendo afectadas, por tanto, a nivel de países. Así, los problemas de información y otras distorsiones de mercado a nivel de las localidades al interior de los países pueden obstaculizar el desarrollo de estas.

La política de desarrollo económico local concentrada en los fracasos o distorsiones de los mercados tiene dos ventajas sobre el enfoque tradicional y el denominado de ‘la nueva ola’ de las políticas de desarrollo económico local. Por un lado, la concentración de las políticas en las actividades que el sector privado no puede hacer, permite al gobierno una mejor utilización de sus escasos recursos. De

otro lado, las metas de las políticas son sujetas a medición de acuerdo a los análisis de beneficios y costos. Las limitaciones de las políticas DEL basadas en los fracasos del mercado son tres. La primera es que existen problemas de información para la determinación de algunos de los beneficios de las intervenciones del gobierno. Superar esta limitación, exige de los gobiernos locales una mayor atención a la generación de información y estadísticas. La segunda es que la política se concentra en los problemas de eficiencia y no de distribución. Como consecuencia un apropiado análisis costo beneficio requiere incluir los problemas distributivos de la intervención. La tercera es que no toma en cuenta los beneficios y costos que pueden resultar a otras regiones.

Teorías basadas en los comportamientos de los agentes

Una de la mayores distinciones en el análisis del desarrollo económico local con respecto a la de país es la introducción específica de incidencia de las acciones, interacciones y del papel de los 'agentes económicos' en el desarrollo de las áreas locales. La firma y su capacidad empresarial, el capital social, las mujeres, los grupos de interés, etc., son sólo ejemplos de tales agentes privados.

Entre las formas y mecanismos destacan la incidencia de las empresas sobre: el proceso de innovación y difusión tecnológica.

Un aspecto muy importante y que ha sido incorporado en la literatura económica y sociológica en las últimas dos décadas es el capital social.

Un agente relevante en el proceso de desarrollo

de las áreas locales son las universidades y centros de investigación.

Teorías basadas en la competitividad de las áreas locales

El concepto de competitividad a nivel de país y local fue expuesto por Porter. Desde la publicación de este concepto, el término de la competitividad se ha difundido de tal manera en los países en desarrollo (y desarrollados) que se ha convertido en una especie de estrategia de desarrollo para dichas economías. El concepto sin embargo no está exento de limitaciones. La principal es la multiplicidad de definiciones la cual ha implicado que su base teórica sea frágil.

Teoría de las ciudades interiores

Una segunda aplicación del concepto de competitividad expuesto por Porter es el desarrollo de los 'distritos interiores' a las ciudades grandes con menores o bajos niveles de desarrollo. Porter argumenta que el desarrollo de estos distritos no requiere de caridades, o de incentivos artificiales por parte del gobierno. Todo lo contrario, requiere el desarrollar las ventajas competitivas y negocios que induzcan al desarrollo. De acuerdo a Porter, las principales ventajas de los distritos interiores en los Estados Unidos son: la localización estratégica (alrededor de distritos más grandes y ricos); la potencial demanda local no explotada por los negocios de los propios distritos interiores; la integración con *clusters*

regionales (existentes en los distritos vecinos a los distritos interiores); los recursos humanos.

Teoría de *clusters*

Una aplicación del concepto de competitividad también expuesto por Porter y de actual auge en los países desarrollados es el de *clusters*. La definición estándar de cluster (de acuerdo a Porter) es: un grupo de firmas (entidades) relacionadas (de forma horizontal, verticalmente o de soporte) ubicadas en un área geográfica determinada que aprovechando una serie de aspectos (como externalidades, ahorros de costos de transacción, disponibilidad rápida y a gusto del cliente de los insumos, etc.) proveen ventajas a las firmas, sectores, distritos o regiones de un país donde las firmas están ubicadas.

Entre los principales elementos del desarrollo de los *clusters* que inciden en el DEL destacan: la generación de externalidades; la explotación de las economías de aglomeración; el ambiente y el proceso de innovación; las relaciones de cooperación, interrelaciones y coordinaciones entre empresas que conforman el cluster; la rivalidad entre firmas; y el sendero de dependencia tecnológica.

Capítulo 7

LAS MESAS DE COMPETITIVIDAD

SOBRE LA COMPETITIVIDAD

Hay un hecho que muchas veces pasa desapercibido: las diferencias entre los municipios del país. Estas diferencias se dan por razones de su ubicación física, lo que define su topografía y clima, o por razones culturales derivadas de las tradiciones particulares de cada municipio, o de su historia.

Pero hay una diferencia más importante: el nivel de desarrollo del municipio, especialmente el económico, que es a fin de cuentas lo que importa a las familias por cuanto les afecta directamente, y sobre el que se puede incidir más directamente con una dirección adecuada.

Es fácil detectar en Guatemala comunidades o municipios cuyo nivel económico y de vida en general es superior a otros. Así por ejemplo, los municipios de Sacatepéquez, especialmente la Antigua, cuentan con mejores indicadores que los de la media nacional. De la misma manera podemos mencionar municipios muy pobres.

Al reflexionar sobre la razón de esas diferencias

en el desarrollo económico encontraremos que los primeros han sabido detectar y aprovechar su potencial económico o “ventajas comparativas”, el turismo y las hortalizas son un ejemplo. Y su éxito descansa en que una vez que identificaron esas ventajas comparativas supieron transformarlas en economía real para beneficio de la comunidad, es decir, las transformaron en “ventajas competitivas”.

Como sabemos, generar ventajas competitivas, o competitividad, en un municipio o territorio es alcanzar y sostener un adecuado entorno socio-económico, que promueva la inversión generadora de empleo o autoempleo, y con ello lograr bienestar económico para la mayoría de la población, de manera sostenible en el tiempo y respetuosa del medio ambiente.

Lo importante entonces es identificar la estrategia adecuada para que en cada municipio se logre identificar su potencial económico, para que a partir de ello se esclarezcan los obstáculos que inhiben la transformación de sus ventajas comparativas (o potencial), en ventajas competitivas (economía real). Se trata, entonces, de identificar las constricciones que dificultan el desarrollo económico local para eliminarlas y transformar la economía.

¿Cuáles son esas dificultades? En casi todos los casos serán de infraestructura, o de organización social y capacitación; o de falta de tecnología. Pero hay algunas que corresponden directamente al municipio, como la reducción de trámites y dificultades para la

inversión productiva, así como en algunos casos la generación de una empatía a la inversión.

Cuando vemos la lógica seguida por algunas ciudades europeas y americanas que han logrado altos niveles de desarrollo encontramos que el camino seguido ha sido el indicado, utilizando al efecto una estrategia de tres puntos. Lo primero ha sido el construir alianzas entre las instituciones privadas y públicas del lugar; luego han elaborado estudios específicos para identificar sus potencialidades para aprovecharlas, y las restricciones que dificultan el desarrollo para reducirlas o eliminarlas. Y por último, han sabido institucionalizar el esfuerzo, construyendo entidades permanentes.

El seguir dependiendo para el desarrollo nacional de la inversión y producción en la metrópoli capitalina es un error político y estratégico muy grave. Ello solo genera emigración del interior a la capital y mayores problemas de alienación y pobreza. Por tanto, una estrategia que provoque el desarrollo equilibrado, justo y sostenible del país tiene que tomar en cuenta a todos los municipios; y la modalidad de los Grupos Gestores es una opción adecuada.

EL PROGRAMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Este “programa” de gobierno surgió a finales del gobierno del expresidente Álvaro Arzú, cuando, en reunión posterior al “Consenso de Washington” los

presidentes centroamericanos solicitaron al INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas), una propuesta para que la región pudiera afrontar la apertura económica que se anunciaba a partir del consenso indicado. INCAE, con la asesoría del profesor Michael Porter propuso a los presidentes la identificación de las ventajas comparativas de Centroamérica en relación con el resto del mundo, y a partir de ello transformarlas en “ventajas competitivas”. Fue así como a nivel de la región centroamericana se identificó como ventajas la agroindustria, el turismo y la manufactura. Pero no es sino hasta el año 2000, ya durante el gobierno del expresidente Alfonso Portillo, cuando da inicio el programa de competitividad con recursos de un préstamo del Banco Mundial. Al poco tiempo de iniciado los desembolsos del crédito fueron suspendidos por el Banco Mundial a causa del mal manejo que se estaba haciendo de los recursos; y no es sino hasta el siguiente gobierno, el del ex presidente Oscar Berger (2004-2008) cuando el “Programa Nacional de Competitividad”, Pronacom, realmente se implementa, para lo cual se integró un consejo de dirección conformado por funcionarios públicos y privados, quienes establecieron la “Agenda Nacional de Competitividad” (ANC), la cual se propone hacer de Guatemala un país próspero, solidario y equitativo, como reza su enunciado principal, mediante el posicionamiento de tres ejes estratégicos: turismo, plataforma exportadora y centro logístico. Para alcanzar su propósito lo hace apoyándose en los siguientes elementos:

- 1) Una sociedad sana, educada, capacitada e incluyente;
- 2) Modernización y fortalecimiento institucional;

- 3) Balance y sostenibilidad ambiental;
- 4) Descentralización y desarrollo local;
- 5) Fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnológica;
- 6) Fortalecimiento del aparato productivo y exportador.

El Programa de Competitividad funcionó con ahínco durante los cuatro años 2004-2008, habiendo realizado, además de consultas y promoción de la estrategia, una serie de acciones que incluyeron aspectos de infraestructura estratégica, así como la promulgación de leyes y normas para la mejora de la competitividad, todo ello dentro de la ANC indicada.

Sin embargo, a partir del gobierno del presidente Álvaro Colom (2008-2011), el Programa de Competitividad “perdió el rumbo”; primero intentando darle un cambio hacia la Competitividad del turismo, y luego dedicándose al financiamiento de un programa de desarrollo desde lo rural. De manera que la dinámica que traía se suspendió y con ello los recursos se agotaron hasta llevarlo a su casi extinción a finales del año 2011. Queda la esperanza que con el nuevo gobierno que asuma en el 2012 se retoma nuevamente la estrategia de competitividad del país, elemento fundamental para el desarrollo económico.

Mientras tanto, la Red Nacional de Grupos Gestores, a solicitud de los Grupos de diversos municipios inició un esfuerzo inédito al conformar “mesas municipales de competitividad”; y más tarde, “mesas departamentales de competitividad”, de las cuales ya funcionan 18 y 6 respectivamente en la Región VI del país. Pronto se estará integrando la “mesa regional de competitividad” en la región indicada.

Lo importante de señalar es que todas estas mesas se han conformado en alianza entre lo privado y lo público, tal como se describe más adelante.

LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

El concepto de “competitividad sistémica” ha cobrado importancia en Guatemala en los últimos años, a partir de la búsqueda de medios que coadyuven a eliminar interferencias gubernamentales en el mercado; para ello se propone crear una atmósfera de coordinación entre el sector privado y el sector público. Esta estrategia propone una relación entre ambas partes que “no esté caracterizada por una estructura jerárquica”, sino por lazos horizontales en los que “el gobierno actúa como un coordinador, moderador y comunicador entre las empresas y sus asociaciones, instituciones intermediarias y sindicatos”.⁸⁸ Es en este contexto que Guatemala ha adoptado el modelo de competitividad sistémica.

La “competitividad sistémica” advierte que un mercado libre conducido con eficiencia por sus actores, y políticas macroeconómicas prudentes determinan la competitividad de una nación. Para ello advierte la necesidad de una coordinación estrecha entre el gobierno y los empresarios. La estrategia se implementa mediante la interacción en cuatro niveles: macro, micro, meso, y meta. La competitividad sistémica puede aplicarse a nivel territorial o a nivel local.

88. Messner, Dirk y Jörg Meyer-Stamer. “Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo”. *Nueva Sociedad* No. 133. Octubre-septiembre, 1994, pp. 72-87.

El nivel meta está definido por la percepción general (del gobierno local y los habitantes) sobre el sector privado en la comunidad y los acuerdos correspondientes sobre metas de desarrollo. El nivel macro se entiende como la administración presupuestaria y reglamentaria del gobierno local. El nivel meso se concibe como las instituciones y políticas locales de promoción de la competitividad. Y el nivel micro comprende la situación de las empresas en la comunidad y la interacción entre éstas.⁸⁹

LAS MESAS DE COMPETITIVIDAD

Las mesas de competitividad son las instancias locales encargadas de promover la ejecución de proyectos que promuevan la competitividad local, a partir de agendas específicas que les facilitan los Grupos Gestores y otras entidades concededoras de la temática. Una vez priorizadas las acciones de competitividad a implementar, las mesas las gestionan ante los Consejos de Desarrollo, ante los ministerios de línea del Gobierno, y ante las entidades que corresponda, que pueden ser universidades, centros de investigación, entidades privadas o estatales, según el tipo de proyecto a implementar, entre las cuales puede haber de infraestructura, de tecnología, de capacitación, de innovaciones, e incluso de educación y salud. Como sabemos, la competitividad es la capacidad con que cuenta una organización pública o privada, o un territorio, para mantener sistemáticamente ventajas comparativas

89. Meyer-Stamer, Jörg. *PACA: Questionnaire for Benchmarking of Localities*. Draft Version, 20 September 2002.

que le permitan alcanzar o mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico. Es la estrategia, ante la apertura de mercados, que se fundamenta en la lógica de pasar de una actitud proteccionista a una proactiva. La competitividad es toda una cultura que debe permear a la sociedad para que ésta potencie sus posibilidades para lograr inversiones generadoras de empleo, mediante la promoción de su economía, lo que debe redundar en mayores ingresos a las familias, dando así respuesta a las ingentes y crecientes necesidades económicas. La competitividad es, en síntesis, un mecanismo para valorar un territorio; en este caso, los municipios y el departamento.

Las mesas de competitividad fortalecerán las estructuras del Estado, gestando y proponiendo propuestas pertinentes y viables, y apoyando en la gestión de las mismas a las municipalidades, a los consejo de desarrollo y al Pronacom.

El esfuerzo de las mesas de competitividad busca como resultado final homogeneizar las condiciones de los territorios del interior del país en relación con la metrópoli capitalina, de tal cuenta que las inversiones generadoras de oportunidad de empleos o autoempleos lleguen a todos los territorios en igualdad de condiciones, y con ello, reducir la necesidad de tener que emigrar de su lugar de origen por "falta de oportunidades". Son, en definitiva, un instrumento para la procura de un mejor nivel de vida para las comunidades del interior del país.

EL PLAN METODOLÓGICO DE INSTALACIÓN DE MESAS DE COMPETITIVIDAD

Antecedentes

No existe en los departamentos de Guatemala un ente que coordine y promueva la economía, lo cual provoca una ausencia que impulse iniciativas y proyectos que fomenten la instalación de empresas o el incremento de la producción a nivel departamental. A nivel municipal, son las municipalidades las responsables de la administración de su territorio, incluido el tema económico, y pese a estar considerado en el último Código municipal la conformación de “Comisiones de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales”, denominadas con el acrónimo de Fetarn en la práctica han sido muy pocas las municipalidades que han conformado dichas comisiones. Por otra parte, y pese a que en la distribución de los fondos asignados a los Consejos Municipales de Desarrollo se indica que un porcentaje de dichos recursos debe destinarse a proyectos productivos, prácticamente todas las municipalidades utilizan los fondos del situado constitucional en lo que se denomina “obra gris”.

Por tanto, no existe a nivel local-municipal impulso de políticas de fomento de la competitividad, lo cual es una de las principales causas de la gran asimetría económica que existe entre la ciudad capital y el resto del país, al no existir un ente que de una forma institucionalizada cumpla con este rol. Por esta razón surgen las mesas de competitividad promovidas por la Red Nacional de Grupos Gestores.

Para ello la Red Nacional de Grupos Gestores tiene claro que para que una iniciativa de este tipo

tenga éxito, se requiere de dos condiciones básicas: 1) que el esfuerzo por la mejora de la competitividad de los territorios no provenga de un solo sector, sino que sea fruto del esfuerzo conjunto de los diferentes actores involucrados en la economía de los municipios y departamentos, tanto a nivel de los actores del sector público, como de los actores del sector privado y sociedad civil; y 2) que dicho esfuerzo sea reconocido por el propio Estado, a través de la institucionalización de este tipo de esfuerzos, para que cuente con el respaldo necesario, y que las acciones propuestas tengan un carácter vinculante, más que constituir simples recomendaciones.

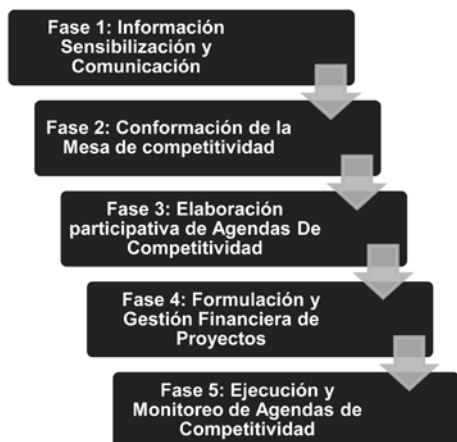
Las Mesas de Competitividad departamentales son copresididas por el gobernador del departamento, y un representante del sector productivo. Las municipales por el alcalde (o un representante), y un empresario.

En ese contexto, la Red Nacional de Grupos Gestores, como entidad ejecutora con experiencia en proyectos de desarrollo económico obtuvo el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo para el proyecto denominado: "Apoyo de la Competitividad de la Región Suroccidental de Guatemala". Dicho proyecto, en su componente I contempla la institucionalización de iniciativas público-privadas de apoyo al desarrollo económico local mediante la creación de Mesas de Competitividad en los niveles departamental y municipal en la región VI (sur-occidente del país).

Para la implementación de la estrategia de conformación de mesas de competitividad, la Red Nacional de Grupos Gestores ha seguido desarrollado herramientas metodológicas que permitan la

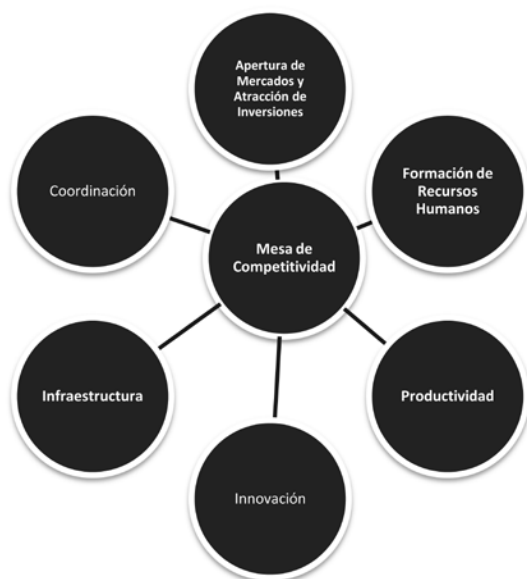
sensibilización, capacitación, asesoramiento y acompañamiento en la conformación y funcionamiento de las Mesas de Competitividad, siguiendo al efecto el siguiente proceso:

PROCESO DE LA MESA DE COMPETITIVIDAD



Dentro de la lógica de trabajo seguida por la Red Nacional de Grupos Gestores, para la conformación y operativización de las Mesas de Competitividad, tanto municipales como departamentales, se han integrado secretarías de apoyo en los temas siguientes: innovación, infraestructura, productividad, formación del recurso humano, apertura de mercados y atracción de inversiones. Cada secretaria es ocupada por un delegado. Esta modalidad es más eficaz que organizar la entidad en función de sectores productivos, por cuanto permite atender necesidades de cualquiera de ellos. A continuación un esquema de la integración de las mesas:

INTEGRACIÓN POR SECRETARÍAS DE LA MESA DE COMPETITIVIDAD



Como complemento a las mesas municipales y departamentales, se está integrando la primera mesa regional de competitividad en la Región VI con representantes de cada departamento. Esta mesa hará propuestas territoriales para impulsar el desarrollo económico de los territorios comprendidos en cada una de las regiones en que se divide el país.

Se continuará conformando mesas de competitividad en otras regiones del país, de manera de contar en un futuro próximo con éstas en todos los territorios y lograr con ello esa "nivelación" de condiciones de atracción para las inversiones productivas generadoras de empleo, a partir de la

gestión que hagan para superar las constricciones que actualmente inhiben la inversión.

Una vez conformadas las mesas regionales de competitividad, de las cuales habrá una por cada región, se contará con una mayor y mejor participación de las provincias del país para generar propuestas a las instancias del Estado que tienen que ver con la temática de la competitividad y promoción económica.

Capítulo 8

EL CONSORCIO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El tiempo transcurrido y la experiencia alcanzada por la Red Nacional de Grupos Gestores indicó la necesidad de crear una entidad especializada en el estudio del fenómeno económico local, así como en la capacitación de funcionarios, tanto públicos como privados, en las metodologías de desarrollo económico local, y en la estructuración de una estrategia para que las teorías de desarrollo económico local y la competitividad sean conocidas y aplicadas como un medio para alcanzar un más rápido crecimiento de la economía y, por su medio, del bienestar de los guatemaltecos.

Al efecto, en el año 2008 la Red Nacional de Grupos Gestores invitó a dos entidades, Promudel de la cooperación alemana y a la Fundación Soros para iniciar un “consorcio” con los propósitos antes enunciados. Las entidades invitadas respondieron inmediatamente y se conformó el consorcio, a partir de la “declaratoria” que a continuación se transcribe en su parte medular, y que resume la intención que procura abordar ésta nueva entidad.

“Convenio de cooperación interinstitucional

para impulsar el desarrollo local, a través de la investigación, difusión y capacitación en las metodologías existentes y por diseñar en la economía del desarrollo local”

Antecedentes. Los altos niveles de pobreza y marginación que enfrenta la mayor parte de la población del interior del país requieren de esfuerzos públicos y privados para contrarrestar las principales causas que generan dichos problemas. Uno de esos problemas es la falta de capacidad de los habitantes de los municipios del interior, para generar fuentes de ingresos que les permitan mejorar con ello su nivel de vida. De igual forma, Guatemala se enfrenta a los procesos de globalización que se están manifestando en el ámbito mundial, los Tratados de Libre Comercio que imponen nuevas reglas que seguramente traerán como consecuencia cambios en la dinámica empresarial y, por ende, en la situación competitiva, de la economía guatemalteca. En muchos de esos casos, en detrimento de la población más desposeída. Ante estos retos, es importante impulsar la economía del país desde el enfoque local y territorial, para lo cual resulta imprescindible la implementación de procesos de desarrollo económico local. El desarrollo económico local (DEL), es una experiencia que se ha venido implementando desde hace más de una década en Guatemala con diversas configuraciones de actuación y formas de intervención institucional y de organizaciones privadas. Han sido variados los actores que han intervenido en este proceso de desarrollo local, a los cuales también se les atribuye valiosos aportes.

Por otra parte, uno de los principales aportes de la actual legislación Municipal, ha sido la delegación de nuevas competencias para el fomento de las

economías locales a los gobiernos municipales que se precisan en la modificación al Código Municipal, a través de la conformación de las comisiones de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales, que deberán estar conformadas por actores públicos y privados que influyen en la economía local. Pese a este mandato legal, son pocos los municipios que conforman esta comisión, y menos aun los que funcionan de manera efectiva. Este panorama hace evidente la necesidad de generar instrumentos que permitan el acompañamiento técnico de los municipios del país para hacer efectivas estas competencias en base a las lecciones que emanan de las experiencias con las que ya se cuenta en Guatemala. Pese a existir esta dinámica de apertura para la gestión municipal y tener actualmente en todos los municipios el mecanismo de participación ciudadana vía los consejos municipales de desarrollo, en los cuales están consideradas las Fetarn, no ha sido suficiente para la institucionalidad del tema y ello se refleja en el tímido aprovechamiento de los potenciales de los distintos territorios toda vez si consideramos que el DEL no ha sido una competencia que tradicionalmente se haya asumido desde el estado o desde las municipalidades. En base a esta situación desfavorable, se considera necesaria la búsqueda de mecanismos de institucionalización del tema DEL en los municipios y aportar elementos, enfoques e instrumentos que faciliten la asunción de competencias pertinentes que fortalezcan la participación de actores públicos y privados, partiendo del reconocimiento de la complejidad social y económica de los territorios, así como de los factores que condicionan la puesta en marcha de nuevas formas de intervención, por lo que los esfuerzos por superar esas barreras deben ser

realizados no sólo por una organización, sino aprovechar la sinergia del trabajo en conjunto, facilitando así el proceso de sensibilización no solo a nivel de los actores en DEL, sino de la población en general. Una acción concreta será construir una actitud y una visión más emprendedora en los guatemaltecos, quienes tienen en sus manos el destino del país y la tarea de impulsar su desarrollo; sin embargo para ello requieren en primera instancia de acceso a conocimientos que les permitan orientar sus esfuerzos de una forma más oportuna y efectiva.

El propósito del consorcio es impulsar la generación, difusión y capacitación de conocimientos en desarrollo económico local en Guatemala.

Las entidades que suscribieron el convenio del consorcio indicaron que queda abierta la posibilidad de que en el futuro otras organizaciones que persigan los mismos fines puedan adherirse al convenio suscrito.

OBJETIVO GENERAL. Aportar a la institucionalidad del tema de desarrollo económico local en Guatemala para su utilización en la formación de capacidades y en el fortalecimiento institucional a nivel local y nacional, a efecto de que la aplicación de conocimiento permita implementar procesos de DEL, que contribuyan al mejoramiento del nivel de vida de la población del país, mediante un mayor crecimiento económico de sus comunidades.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS. Capitalizar lecciones aprendidas de procesos DEL en Guatemala en términos de los factores de éxito o fracaso, a través de un análisis comparativo de casos prácticos propuestos por el consorcio DEL. Generar una propuesta documentada de factores de mayor o menor éxito en la gestión local y territorial, que incluya metodologías

e instrumentos DEL. Contribuir a la formación de recurso humano especializado en desarrollo económico local. Posicionar el tema DEL a nivel de las instituciones del país y promover su discusión y el pensamiento en torno a este tema, fortaleciendo las alianzas interinstitucionales público-privadas a nivel local y nacional en el marco de la gestión pública descentralizada. Diseñar y publicar y difundir manuales didácticos sobre el DEL. Facilitar de forma permanente la generación y difusión del conocimiento actualizado de DEL, a través de la implementación de un sistema de capacitación permanente inserto en las diferentes instituciones.

APORTE DE LAS PARTES. Para alcanzarlos los objetivos propuestos dentro del consorcio DEL, cada una de las instituciones participantes se compromete a participar activamente en el "Comité de Dirección" que para el efecto se establecerá, el cual constituye el órgano de dirección del consorcio. Bajo esta línea, las instituciones que conforman el consorcio, deberán establecer las estrategias y acciones que deban implementarse mediante un plan de trabajo, encargándose de igual forma de brindar el seguimiento adecuado a efecto de garantizar su cumplimiento. El consorcio no tendrá una sede oficial, por lo que las sesiones de trabajo del mismo, se estarán llevando a cabo en cualquiera de las sedes de las instituciones miembro. Sin embargo para la coordinación de las comunicaciones, la Red Nacional de Grupos Gestores, administrará y facilitará el proceso sobre el consorcio, encargándose de trasladar la información de una forma oportuna a cada uno de los miembros. De acuerdo a la planificación realizada, y tomando en consideración las posibilidades técnicas y financieras de cada uno de los miembros del consorcio, cada

institución realizará aportes técnicos, administrativos y económicos para el adecuado funcionamiento del consorcio. (Aquí concluye la exposición)

Después de implementado el consorcio con las tres entidades fundadoras (la Red Nacional de Grupos Gestores, el programa Promudel de la cooperación alemana y la Fundación Soros), se han incorporado al mismo cinco nuevas instituciones que le han proveído de mayor fortaleza, conocimiento y estímulo, siendo éstas las universidades del Valle de Guatemala y Rafael Landívar; dos entidades de gobierno: el Ministerio de Economía, y el Programa Nacional de Competitividad; el Banco Centroamericano de Integración Económica; y la cooperación suiza Helvetas.

El consorcio se ha planteado dos grandes temas de trabajo. Por una parte el organizar un “Congreso anual” que sirva para promover el conocimiento de las metodologías de desarrollo económico local en Guatemala; y el organizar un “centro” de inteligencia e investigación sobre el DEL que al momento se encuentra en su fase de conceptualización previo a implementarlo.

El Congreso propone cada año un tema específico a abordar, de manera tal que se ha cubierto en los últimos cuatro años asuntos relevantes sobre la filosofía, metodologías y herramientas para trabajar el DEL.

A continuación se presenta la justificación y modalidad en la que trabajará el Centro de Investigación e Inteligencia de Desarrollo Económico Local (CIIDEL) una vez se instale en Guatemala.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN E INTELIGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Justificación

El desarrollo económico local implica organizar y conducir la gestión desde lo local, de manera que el territorio se convierte en el centro de la acción, por lo que resulta necesario implementar herramientas que permitan mayor conocimiento de sus características y de sus relaciones dinámicas económicas.

La experiencia de intervenciones para promover el desarrollo económico local muestra que existen limitaciones de información para establecer análisis y proyecciones a nivel local y territorial; la mayoría de los diagnósticos del territorio se hacen con respecto a información del país, esta información no permite ver las relaciones dinámicas entre oferta y demanda local tanto del mercado laboral como de bienes y servicios, niveles de ingreso, fuentes laborales y potencialidades del territorio.

El nivel de agregación de las cifras estadísticas oficiales orientadas hacia los resultados macroeconómicos del país adolece de grandes dificultades para recoger información más allá de la producción a gran escala, quedando excluidas del análisis las diversas iniciativas de pequeña producción y comercio, las cuales constituyen focos de orientación importantes a la hora de impulsar políticas de desarrollo local, departamental o territorial.

Las entidades que trabajan por el desarrollo económico local y las autoridades locales, regionales y nacionales urgen cada día más de información relevante que indique las características geográficas, económicas, sociales y políticas de un espacio territo-

rial, como también información más especializada sobre la calidad del medio ambiente, dotación de recursos locales, clima laboral y en general, datos que caractericen cada vez más acertadamente al perfil socioeconómico y político del territorio.

Las nuevas tecnologías aplicadas a la planificación y al análisis territorial están aportando una serie de posibilidades que hasta hace pocos años no sólo eran desconocidas, sino impensables. El análisis de las distribuciones espaciales es uno de los ámbitos en los que con mayor fuerza se ha dejado sentir este cambio que facilita la obtención, uso y acceso a la información geo referenciada de cubrimiento nacional, indispensable para la generación continua de conocimiento sobre los recursos del país. La toma de decisiones a diferentes niveles puede beneficiarse con el incremento en la producción de información geo referenciada relevante, oportuna y confiable de manera que apoye el desarrollo económico local.

En este orden de ideas la información no sólo es una herramienta fundamental para la toma de decisiones y la planificación del desarrollo, sino que también facilita la construcción de una visión común y una imagen de futuro del territorio, permitiendo articular a los diferentes actores y factores de cara a las circunstancias compartidas.

Marco Conceptual

Definición

El CIIDEL es un entorno institucional en el cual funcionan grupos de investigación cuyo objeto y actividad principal es la investigación de la dinámica del desarrollo económico local, pero también realiza

otras actividades relacionadas con los procesos de ese desarrollo tales como la formación de capital humano; transferencia, difusión, divulgación, seguimiento y evaluación de procesos de gestión del conocimiento.

Objetivos del CIIDEL

- Proponer reformas institucionales y políticas públicas para el avance del proceso de descentralización y desarrollo económico local/territorial.
- Formar cuadros técnicos y tomadores de decisiones de políticas en las regiones, capacitados con sólidos conocimientos y competencias para el análisis y gestión del desarrollo económico local.
- Formar una red de expertos regionales que operen como formadores de formadores, con capacidad de visualización y gestión sistémica, prospectiva y territorial para generar valor agregado a las principales capacidades y oportunidades de desarrollo económico de la región.
- Comprender las relaciones dinámicas económicas interregionales y generar propuestas para potenciar las capacidades endógenas de desarrollo económico local, departamental y regional.
- Ofrecer diversos tipos de agregación de información y producir indicadores que ofrezcan panoramas globales a dichos niveles.

Componentes

- Investigación para hacer análisis de problemáticas y propuestas técnicas de desarrollo económico territorial.
- Hacer investigaciones que generen propuestas aplicadas a las realidades locales, para potenciar dinámicas propias de desarrollo económico local.

Las siguientes son algunas líneas de investigación propuestas:

- Especialización económica del territorio.
- Productividad por sectores económicos.
- Posición socioeconómica relativa con respecto a los municipios vecinos.
- Distribución territorial de las actividades económicas.
- Perfil económico de los territorios.
- Factores que inciden en las variaciones del empleo.
- Potencial del recurso humano.
- Dotación de recursos locales de conocimiento.
- Densidad de las relaciones de cooperación público-privado.
- Medioambiente y recursos naturales (oferta de servicios públicos en la localidad y porcentaje del territorio destinado a la conservación de los ecosistemas).
- Información territorial de planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Proyectos de infraestructura.
- Organizaciones gremiales y de representación territorial.
- Recolección de información socio-económica, cultural y política a nivel municipal, departamental y nacional disponible en las fuentes oficiales de información.

La cantidad, calidad y pertinencia de la información es crucial para establecer el perfil del municipio o territorio, permitir la toma de decisiones e identificar las oportunidades de intervención.

Los siguientes son algunos sistemas de información sugeridos:

- Infoagro-MAGA (precios, mapas, clima);
- Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Segeplan;
- Asistencia para el Desarrollo de Guatemala (DAD-guatemala)-Segeplan;
- Sistema de Contabilidad Integrado (Sincoin), Minfin.

Infraestructura técnica y tecnológica

Infraestructura tecnológica adecuada para asegurar la disponibilidad de la información generada en el momento y en las condiciones que los diferentes usuarios requieran.

Nuevas tecnologías: sistemas de información geográfica

El SIG es un conjunto de equipos informáticos, de programas, de datos geográficos y técnicos organizados para recolectar, almacenar, actualizar, manipular, analizar y presentar eficientemente en todas sus formas la información geográficamente referenciada, con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión.

Su aplicación permite al usuario examinar las bases de datos de un territorio en busca de analizar características demográficas y económicas de cualquier localidad o territorio y visualizar otras capas de información incluyendo fotografía aérea, uso de la tierra, zonificación, áreas de desarrollo, distritos empresariales o existencia de infraestructura.

Esquemmatizando, se podrían considerar varios campos de utilidad de las representaciones cartográficas para su uso económico, entre otros:

Funcionamiento operacional. Estado de la reflexión preliminar y general de esquemas de ordenamiento

y urbanismo, de planes de ocupación del suelo y de avances de proyectos.

Medio urbano. Ligado a un gran número de intervenciones sobre la distribución espacial de la información de tipo social (población, edificación, empleo, etc.) y económico (producción, servicios), sobre los usos del suelo y todos los aspectos de la gestión municipal.

Sistema productivo. Análisis de las actividades humanas ligadas al desarrollo económico, especialmente las de tipo industrial, comercial o de servicios.

Gestión del espacio agrario. Para definir el mejor uso de los suelos, de controlar los procesos de pérdida del espacio agrícola. Etc.

Medio litoral y marítimo. Tanto para una mejor protección del litoral como para la adecuación y racionalización de usos y actividades recreativas como productivas (pesca, cultivos marinos, instalaciones industriales y extractivas, etc.).

Recursos mineros e industriales.

Ciencias de la tierra. Para ayudar al conocimiento de la estructura y las interrelaciones entre sus elementos constituyentes (la atmósfera, los océanos, la litosfera, el manto y el núcleo).

ESTRATEGIAS DE DIVULGACIÓN E INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Internet: esta herramienta ha revolucionado las comunicaciones, entidades públicas, privadas y organizaciones particulares y personas la están utilizando en sus labores cotidianas como medio de documentación y actualización.

Boletín informativo: dirigido a la prensa nacional, elaborado con la finalidad de acercar la información con base en la investigación.

Visitas a la cooperación internacional: para intercambiar reflexiones sobre los problemas clave para el desarrollo económico local.

Marco organizacional

Las entidades miembros del consorcio DEL acordaron establecer y promover su creación y desarrollo en un ambiente de fortalecimiento institucional y de políticas, en donde los participantes aprovecharán sus beneficios para obtener múltiples niveles de conocimiento y uso de la información, seleccionando el grado de participación que mejor se ajuste a sus necesidades.

Comité de Coordinación: conformado por los representantes legales de cada una de las entidades del consorcio y las entidades que sean aceptadas posteriormente por el comité.

Comité Técnico: su función es asesorar y apoyar las actividades del comité coordinador y coordinar los grupos de trabajo que se establezcan. Está conformado por los delegados de los representantes legales de cada una de las entidades participantes.

Grupos de Trabajo: su meta es desarrollar los proyectos que determine el Comité de Coordinación, son temporales y se disuelven a la finalización del proyecto para el cual fueron establecidos o antes por determinación del Comité de Coordinación.

Las actividades de los grupos de trabajo se realizarán según los procedimientos y metodologías que les señale el comité técnico y en ausencia de

indicaciones de ellos, su operación se llevará a cabo por los acuerdos que de consenso hagan los integrantes del grupo de trabajo.

Participación: en el CIIDEL puede participar toda institución u organización pública, privada, académica, no gubernamental o entidad sin ánimo de lucro, que esté de acuerdo con sus objetivos y principios y manifieste el interés de integrarse activamente en sus propósitos.

El CIIDEL actuará como una sombrilla sobre los esfuerzos de las organizaciones que se orientará a proporcionar mecanismos de cooperación y ejecución para: 1. Generar y difundir conocimiento e información de las características y de las relaciones dinámicas económicas de las regiones y localidades del país. 2. Desarrollar soluciones comunes para el descubrimiento, el acceso y uso de la información económica para responder a las necesidades del país y de diversos grupos de usuarios. 3. Construir relaciones entre las organizaciones públicas y privadas para apoyar su desarrollo continuo y sostenibilidad.

Para su sostenibilidad económico-financiera el CIIDEL deberá gestionar patrocinios entre empresas e instituciones nacionales e internacionales interesadas en la promoción del desarrollo económico. Adicionalmente a promover Congresos y actividades de promoción del DEL que le reporten beneficios. Otra fuente serán los estudios puntuales que realice y que puedan ser de interés para terceros.

Capítulo 9

EL SISTEMA NACIONAL PARA EL FOMENTO ECONÓMICO LOCAL Y LA COMPETITIVIDAD

Tanto el filósofo argentino Mario Bunge⁹⁰ como el politólogo norteamericano David Easton⁹¹ proponen que la mejor manera de analizar una sociedad es mediante el enfoque sistémico, por cuanto éste permite concebirla como una totalidad compleja, compuesta por subsistemas interactuantes e interdependientes; entre ellos, Easton sitúa el sistema social, el sistema cultural, el sistema económico y todos ellos interconectados con el sistema político. El enfoque sistémico evita las visiones unilaterales y simplistas, siendo por tanto una alternativa al individualismo (atomismo) y al totalismo (holismo). El abordaje de “sistemas” es, en definitiva, el que mejor permite comprender una realidad compleja y acercarse a ella en sus partes y en su conjunto, sin

90. Mario Bunge es un reconocido físico y filósofo argentino. Entre su variada obra cabe mencionar: *La ciencia, su método y su filosofía* (1997) y *Las Ciencias Sociales en discusión* (1999).

91. David Easton, politólogo canadiense (1917) es conocido por su aplicación de la teoría de sistemas a las ciencias sociales.

causar una cirugía artificial que impida comprenderla como lo que es: un conjunto.

Por lo anterior, para intentar una propuesta de desarrollo económico desde lo local conviene proponerla como un sistema, que para el caso presente se integra con tres entidades o instituciones que se complementan, que interactúan y resultan interdependientes.

Esas tres entidades son los Grupos Gestores, las Mesas de Competitividad, y el consorcio para el DEL (desarrollo económico local). Cada una con una función puntual y definida, así:

- Los Grupos Gestores identificando los potenciales productivos del municipio, y a partir de ello formulando y gestionando proyectos productivos para lo cual identifican también a los ejecutores de los mismos;
- Las mesas de competitividad esclareciendo cuáles son las constricciones o dificultades que inhiben el crecimiento económico por cuanto impiden las posibilidades de inversiones productivas, haciéndolas poco viables por falta de infraestructura, o de capacitación, o de tecnología, o de excesos en la tramitología. Para todo ello las Mesas de Competitividad hacen propuestas a la entidad correspondiente para desvanecer esas constricciones identificadas; y
- El consorcio para el DEL, integrado por ocho entidades (universidades, entidades de Gobierno, fundaciones, un banco de desarrollo y la Red Nacional de Grupos Gestores) se dedica a dos cosas fundamentales para el avance del desarrollo económico local. Por una parte la capacitación de funcionarios, tanto públicos como privados, en las herramientas y metodologías para el

DEL, así como en propagar ante la ciudadanía la existencia de una estrategia adecuada para promover la economía desde lo local, lo cual hace mediante un Congreso anual de amplia participación. Adicionalmente el consorcio para el DEL está creando un Centro de Inteligencia e Investigación para el DEL, que será la entidad que desarrolle y promueva el conocimiento sobre la materia, tal como se indicó en el capítulo 8.

El Sistema Nacional para el Fomento Económico y la Competitividad”, cuenta en su haber con más de 15 años de experiencia de los Grupos Gestores haciendo desarrollo, con un capital social de más de 1,200 líderes locales que lo promueven en sus territorios, con alianzas público-privadas a nivel municipal y departamental; con más de 100 asociaciones de Grupos Gestores a nivel municipal, con más de 30 mesas de competitividad. Y, sobre todo, con metodologías validadas para cada uno de los temas que se abordan.

Todo ello da pie a proponer que para mejorar el nivel de vida de la población de las provincias del país se debe implementar una nueva dinámica económica desde lo local, en donde la gestión público-privada y el mejoramiento de la competitividad se constituyen en la base para la atracción de inversiones, la generación de empleo y por su medio el incremento de ingresos para la población.

Para ello se debe:

- Incrementar la capacidad productiva de los territorios impulsando su potencial productivo y la diversificación del mismo.
- Mejorar el clima de negocios en la provincia.
- Contribuir a la mejora de la productividad local,

a través de la capacitación, la asistencia técnica y la incorporación de tecnología. Incrementar el valor agregado de la producción a través de la innovación tecnológica, diseño y mejora de la calidad.

- Facilitar el acceso de la producción a nuevos mercados.
- Facilitar el financiamiento a productores y empresarios.
- Impulsar nuevos emprendimientos y emprendedores.
- Promover la descentralización efectiva del país en términos de fomento económico y competitividad.

El producto esperado debe ser un sistema nacional que permita la fijación y creación de empleos y autoempleos mediante una estrategia de fomento económico y competitividad funcionando en todo el país, como consecuencia de una “nivelación” en las condiciones de atracción de inversiones productivas en cualquier territorio.

Es importante señalar que esta estrategia responde a una demanda manifiesta en los diferentes territorios del país, y que se basa en una experiencia implementada por la Red Nacional de Grupos Gestores durante varios años, en la que han contribuido más de mil actores locales, todos a título voluntario impulsando proyectos locales y territoriales.

Para hacer funcional la propuesta es necesario instalar oficinas (como centros de fomento económico y competitividad) en cada uno de los 22 departamentos del país, y 6 “centros regionales” de apoyo para implementar toda la estrategia. A la fecha se ha ex-

perimentado exitosamente con 9 oficinas ubicadas estratégicamente en varios puntos del país.

Las oficinas tienen como función la capacitación y asistencia técnica, el apoyo a cadenas de valor, la promoción comercial, la búsqueda de financiamiento, de innovación tecnológica y contar con “incubadoras” de empresas. Todo ello para la promoción de la inversión productiva en los municipios y territorios del país.

Estas oficinas dependerán en su trabajo operativo de la dirección que provendrá de las mesas de competitividad, las cuales son integradas por representantes de la Red Nacional de Grupos Gestores y autoridades públicas (gobernador para el caso de las mesas departamentales, o representante del alcalde para las mesas municipales).

En el siguiente diagrama se esquematiza el recorrido histórico que ha seguido la implementación en Guatemala de la estrategia de desarrollo económico local.

**ESQUEMATIZACIÓN DEL AVANCE DEL TEMA
DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL) EN GUATEMALA
DURANTE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS (1996-2011)**



Capítulo 10

DE MODELO A MOVIMIENTO SOCIAL Y POLÍTICA PÚBLICA

Hemos visto la “historia” desde el surgimiento de los Grupos Gestores y su evolución hasta este momento en que se ha conformado todo un sistema; corresponde ahora explicar los caminos por recorrer que conducirán a llegar a constituirse en una política pública con carácter permanente y sostenible en el largo plazo. Se considera que solo así se obtendrán los frutos esperados en cuanto a “nivelar” las condiciones de vida de los municipios del interior del país respecto a la capital de la República y su área metropolitana, así como elevarlos como conjunto de su situación actual, en la que la inversión productiva, y por tanto la generación de empleos, se ve mermada a unos mínimos inaceptables.

Titulamos el presente capítulo como “De modelo a movimiento social y política pública”, por lo que a continuación explicamos los tres enunciados: modelo, movimiento social y política pública, explicando también el recorrido correspondiente a través de las tres entidades y el por qué y para qué del mismo, y lo estratégico que resulta el convertirlo en política pública.

MODELO

Rosenbeluth y Wiener⁹² definieron el término de “modelos formales” como “una construcción simbólica y lógica de una situación relativamente simple, elaborada mentalmente y dotada de las mismas propiedades estructurales que el sistema factual original”. En este sentido, un modelo es la reconstrucción mental de una realidad, una abstracción de esa realidad y que permite una explicación de carácter lógico de la misma.

La construcción de un modelo formal en las ciencias sociales solo es posible cuando la realidad estudiada presenta las propiedades de un sistema. Guy Rocher en su *Introducción a la sociología general* propone que se puede hablar de un modelo en ciencias sociales cuando se le puede atribuir a la realidad estudiada las siguientes propiedades:

- Está constituida por elementos que mantienen entre si relaciones de interdependencia;
- La totalidad formada por el conjunto de los elementos no es reductible a la suma de esos elementos;
- Las relaciones de interdependencia entre los elementos, y la totalidad resultante, son regidos por reglas susceptibles de ser expresadas en términos lógicos.

Esta transposición de los fenómenos concretos y

92. Arturo Rosenbeluth y Norberto Wiener, “The role of models in science”, en *Philosophy of science*, volumen 12, páginas 316-321, octubre de 1954.

singulares, en términos abstractos y generales, como sugirió Pareto,⁹³ es lo que permite hablar de modelo.

Para el caso que nos ocupa, el de los Grupos Gestores y su accionar, hablamos con propiedad de un “modelo” de desarrollo por cuanto se construye con varios elementos relacionados e interdependientes. De esta manera se establece que para que un Grupo Gestor sea funcional debe integrarse por líderes idóneos,⁹⁴ que trabajan como voluntarios en pro del desarrollo económico de su localidad.

Se confirma también que la totalidad formada por el conjunto de esos elementos (la integración, la identificación de potenciales de desarrollo, etc.), no se reduce a la suma de ellos, sino al contrario, pues resulta una sinergia generada por la sinapsis⁹⁵ que provoca resultados que van mucho más allá de lo que podría esperarse o planificarse.

Por último, y para corroborar la existencia de un modelo, el actuar de los Grupos Gestores se puede

93. Pareto, Wilfredo, *Tratado de sociología general*, París, 1919.

94. La idoneidad se establece con una metodología que analiza no solo los conocimientos de la persona sobre su municipio; sino la trayectoria de la persona, medida especialmente por su conducta y participación social. Especial énfasis se hace en que estas personas no busquen protagonismos personales, ni que participen en la búsqueda de puestos públicos o de elección. Especial cuidado se tiene en que sean reconocidas por sus paisanos como personas correctas y comprometidas con el bienestar de la comunidad. No es fácil, por tanto, encontrar esos liderazgos denominados idóneos.

95. En la experiencia de los Grupos Gestores se ha comprobado que las relaciones que se establecen entre sus miembros con otras entidades de la localidad generan nuevas ideas, nuevos conceptos, que surgen de esas interrelaciones y que provocan acciones siempre novedosas.

expresar en términos lógicos y como una lógica de trabajo bien fundamentada.

Adicionalmente, y en términos más simples, se habla de la existencia de un modelo en la tarea que ha emprendido este movimiento de los Grupos Gestores, por cuanto se fundamenta en una serie de estrategias y metodologías de trabajo que han sido validadas debidamente, y replicadas de forma similar en los diferentes contextos territoriales en que se han implementado los Grupos Gestores. Desde este punto de vista, también se puede hablar de la existencia de un “modelo de desarrollo económico local”.

MOVIMIENTO SOCIAL

Se sabe que un “movimiento es social” cuando se constituye en una organización estructurada e identificable, que tiene por objetivo explícito agrupar a unos miembros con miras a la promoción de objetivos concretos, sea esto en lo económico o en cualquier otro ámbito, con una connotación social evidente. Es, además, un movimiento cuanto es activo y público, procurando ganar adeptos a partir de un proselitismo que reivindica a una población en un territorio definido. Al propósito, Alain Touraine⁹⁶ propone que todo movimiento social, para ser tal, debe reunir al menos tres principios de existencia:

- El principio de identidad, explicitando a quien representa, en nombre de quien habla, qué intereses protege o defiende;

96. Touraine, Alain, *Sociología de la acción*, Barcelona, Ariel, 1969.

- El principio de oposición, por cuanto se opone a ciertas ideas o intereses que han bloqueado o han traído una fuerza de inercia;
- El principio de totalidad, en cuanto que como movimiento actúa en nombre de ciertos valores superiores, de grandes ideales, de una teoría o filosofía determinada.

Confirma también el hecho de ser un movimiento social, cuando se cumple las tres funciones identificadas por Guy Rocher,⁹⁷ es decir, la función de mediación, que permite la vinculación entre personas, por un lado, y las estructuras y las realidades sociales, por otro. Constituyen, en la práctica, un poderoso medio de participación ciudadana. Debe cumplir también con la función de clarificación de la conciencia colectiva, al permitir descubrir a colectividades de su interés, o lo que juzgan como tal, así como de las acciones o los cambios que su situación exigen. Por último, cumplen con la función de presión, por la acción que ejercen y la influencia sobre el desarrollo histórico de las sociedades en que actúan, especialmente sobre sus autoridades y élites.

Otra forma de demostrar que un movimiento es social cuando los participantes, a la vez que plantean una inconformidad con la situación actual, están dispuestos a participar activamente con una propuesta y unas capacidades demostradas.

Los Grupos Gestores, ese esfuerzo de líderes voluntarios que *ad honorem* asumen la responsabilidad de procurar el desarrollo de su comunidad, se ha convertido en un movimiento social, por cuanto

97. Rocher, Guy, *Introducción a la Sociología general*, Ediciones Herder, 2006, páginas 537-538.

exhiben una insatisfacción con la situación actual, esto es, con la falta de oportunidad de trabajo para los jóvenes, con la falta de infraestructura para facilitar la movilidad, con lo engorroso y corrupto que muchas veces se hace la tramitología en los municipios, la falta de mercado para su producto o servicio. Estos líderes se enteran e informan sobre una estrategia, la de los Grupos Gestores, que posee metodologías validadas para superar los problemas y dificultades que actualmente viven en sus empresas o negocios; y se disponen a adherirse a asociaciones locales que tienen por propósito la promoción del desarrollo económico local, esto es, los Grupos Gestores. El recorrido enunciado, y la expansión que los Grupos Gestores han tenido en buena parte del territorio nacional, le convierte de hecho en un “movimiento social” para el desarrollo económico.

POLÍTICA PÚBLICA

Se entiende por “política pública” la forma y medios con que el Estado gestiona y acciona para resolver un problema o prestar un servicio a la sociedad; hay políticas públicas de educación, salud, medio ambiente, seguridad, economía, etc. Y pueden ser explícitas o no; de la misma manera que puede no haber una política para un tema específico.

Sobre las “políticas públicas” cabe hacerse la pregunta que se han hecho los expertos: ¿la política es la fuente de las políticas públicas?, o por el contrario ¿las políticas públicas hacen la política? Lo usual ha sido lo primero, que la política, y por tanto los políticos en el poder, son los que establecen las políticas públicas. Este es el caso guatemalteco, en el

que debido al corto tiempo de ejercicio del poder por el partido político de turno, es casi imposible formular y ejecutar una política pública de manera consistente y de largo plazo. Ello explica en buena parte el fracaso en políticas públicas del Estado guatemalteco; para un ejemplo reciente baste tomar el caso de la política pública de "desarrollo rural". Y las políticas públicas funcionales son resultado de lo segundo, es decir, de políticas públicas implícitas, aun cuando no necesariamente explicitadas, que van conduciendo lo político; tal el caso de la protección del medio ambiente, en el que la presión pública ha ido formulando una política pública que orienta la política o al menos, está forzando la lucha política a las arenas temáticas medioambientales.

El problema de fondo se sitúa en dos hechos: por una parte, ante la inexistencia de partidos políticos con base doctrinaria y propuesta estratégica reconocidas, no hay manera de que planteen políticas públicas bien estructuradas; a ello hay que agregar que a partir de la quiebra del socialismo real y del Estado de bienestar ya no hay propuestas teleológicas, omnicomprendivas, sino más bien se camina hacia un sentido de razón práctica. Es en este sentido que ha tomado fuerza el pensamiento liberal, en ese nuevo contrato entre individuos racionales. Y por otra parte, el riesgo de formar la política a partir de políticas públicas temáticas y acotadas, reduce la política a asuntos concretos, perdiendo la perspectiva amplia que cualquier proyecto político debe tener.

El asunto es que lo público no se agota en lo gubernamental, por lo que se ha hecho más amplio el lindero entre lo privado y lo pública. Por otra parte, ha habido un repliegue de los actores políticos tradicionales (sindicatos, empresarios, etc.). Hoy

aparecen nuevos actores, indígenas, mujeres, etc., en un reforzamiento de la ciudadanía, ya no solo como electores, sino como participes de las decisiones públicas.

En sus orígenes la preocupación de las políticas públicas era optimizar los recursos gubernamentales, más tarde el enfoque fue en el proceso de elaboración de las decisiones; de allí deriva la escuela del "Public Choice", que propone aumentar la capacidad de cálculo de los gobiernos basándose en las decisiones racionales. Y ahora ya no solo se preocupa de mejorar los rendimientos de los recursos, ni solo en el proceso decisional, sino se considera a las políticas como cursos de acción de los que hay que dar cuenta a los públicos que otorgan consentimiento y demandan participación en las decisiones.

Un tema importante de políticas públicas es el de la evaluación o medición del impacto que éstas tienen en la sociedad que pretenden beneficiar; este es un asunto que en nuestro medio no se acostumbra, y muchas veces el gobierno de turno cancela una política pública del gobierno anterior sin siquiera medir su eficacia. Como ejemplo reciente podemos ver el planteamiento de cohesión social implementado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la UNE, versus lo implementado por la misma entidad durante el gobierno de la Gana. No se evaluó los resultados de lo ejecutado durante el periodo 2004-2007 y el gobierno que asumió en el 2008 inicio un nuevo recorrido. Y según expertos en temas de nutrición y cuidados materno-infantiles lo que se hizo en el periodo anterior y fue cancelado tuvo efectos más importantes y a menores costos que lo implementado con el gobierno de la UNE.

Hay dos formas de implementar una política pública:

- De “arriba para abajo”, lo tradicional, desde el gobierno, el que, a partir de propuestas programáticas, o, en el mejor de los casos a partir de consultas y diálogos, establece la política que desea implementar, para lo cual promueve y gestiona la Ley, establece la o las instituciones que la accionarán, y luego instala los organismos que la implementarán. Este recorrido “tradicional” de política pública ha creado algunas que son asumidas por la sociedad, y otras que no. La razón es que no provienen de las necesidades e intereses más genuinos de la sociedad, sino, más bien, de los intereses e ideologías de los que ostentan el poder.
- La otra forma de implementación de una política pública es de “abajo para arriba”, a partir de un movimiento social que crea los organismos, los institucionaliza y a partir de ello se crea la Ley o normativa que le dará respaldo y permanencia en el tiempo. Esta mecánica es más compleja y por supuesto requiere más tiempo. La complejidad se da en que debe ser verdaderamente una propuesta que sea aceptable en cuanto que no colisione con intereses de grupos sociales importantes. Y que haya sido suficientemente analizada y consensuada.

En el presente libro se ha documentado cómo los Grupos Gestores están promoviendo la construcción de una política pública para el desarrollo económico local a partir de un esfuerzo de “abajo para arriba”.

DE MOVIMIENTO SOCIAL A POLÍTICA PÚBLICA

Hemos comentado que para que una acción humana adquiriera el calificativo de “movimiento social” debe cumplir tres funciones básicas, esto es, una insatisfacción con la situación actual; el que ese grupo social identifique una estrategia que demuestra ser una salida viable a esa insatisfacción; y, lo más importante, la disposición voluntaria de adscribirse en un movimiento que busca implementar la estrategia identificada para ayudar a resolver la insatisfacción que dio origen a la movilización. Esto es lo que ha ocurrido con las asociaciones denominadas Grupos Gestores al incorporar de manera voluntaria a más de un millar de ciudadanos que, insatisfechos por el bajo crecimiento de la economía de sus municipios, han encontrado en la estrategia de desarrollo económico local una metodología convincente, por lo que se han unido en grupos a nivel municipal para implementarla y mediante ello coadyuvar a la generación de empleo y riqueza en sus comunidades. Esto ha convertido a los Grupos Gestores en un verdadero movimiento social, pues cumple con las funciones enunciadas antes.

Por otra parte, vemos con preocupación que el Estado guatemalteco no ha sido capaz en los últimos años de formular estrategias de desarrollo económico incluyentes y consistentes; ello explica el que no haya pronunciamientos oficiales de política pública para el tema del crecimiento económico y el fortalecimiento del mercado interno.

La formulación de políticas públicas ha sido tradicionalmente función del gobierno de turno, pero debido al corto periodo en que los partidos que

asumen la dirección del Estado, su poder es muy transitorio, totalmente insuficiente para formular una política pública coherente, incluyente, estratégica y adoptada por la sociedad; quizá ello explica el que no haya política pública para el crecimiento económico planteada desde el Gobierno.

En todo caso, las políticas públicas que se han avanzado, especialmente en temas de salud, medio ambiente, educación, etc., han seguido el siguiente recorrido: el partido político en el gobierno plantea su política, propone una legislación que la soporte al Congreso de la República, cuando éste la aprueba y es sancionada, se crean las instituciones para apoyar su implementación, y luego los organismos que la ejecutan.

En el caso que se presenta se está de hecho dando un proceso de propuesta de política pública partiendo de la base, esto es el movimiento social de los Grupos Gestores, quienes se constituyen en los organismos que están implementando la política de desarrollo económico desde lo local, la que complementan con las Mesas de Competitividad y el consorcio para el DEL.

Por su parte, la Red Nacional de Grupos Gestores como una asociación de segundo piso que se integra con todos los Grupos Gestores existentes, es la entidad que ha venido implementando la institucionalidad y las instituciones que apoyan a los Grupos Gestores en su función central, esto es, promover el desarrollo económico local. Ello lo hacen a través de "oficinas" estratégicamente ubicadas.

El siguiente paso que debe dar el movimiento social de los Grupos Gestores para construir una política pública a la que denominamos como el "Sistema Nacional para el Fomento Económico y

la Competitividad desde lo local”, es promover una normativa de soporte para su sostenibilidad económico-financiera y su permanencia en el tiempo.

Para el logro de esa normativa de sustento, se está promoviendo la participación privada en decisiones públicas para el fomento de las economías locales y territoriales, sustentando el esfuerzo sobre la base de los Grupos Gestores y las mesas de competitividad, con la participación central de empresarios en las “Comisiones Fetarn”, y los consejos de desarrollo, tanto a nivel municipal como departamental.

Logrado lo anterior se estará ante una política pública surgida desde la base, y por tanto de manera sólida y permanente.

EPÍLOGO

En el presente libro se ha propuesto un modelo de desarrollo económico desde lo local iniciado por un Grupo Gestor en Quetzaltenango, que se ha convertido en un movimiento social que transita a convertirse en una política pública, bajo una estrategia diferente a la forma tradicional de construcción de políticas públicas en Guatemala.

Si se logra que el sistema propuesto para el “fomento económico local y la competitividad” se institucionalice en el país, seguramente estaremos ante una nueva historia que se escribe desde lo económico y desde la provincia. Ello “nivelará” las condiciones de inversión y desarrollo para todo el territorio nacional, evitando así los errores centralizadores que han caracterizado la historia nacional, errores que han coadyuvado a la pobreza, marginación e inequidad que inviabilizan la posibilidad de hacer de

Guatemala “un país próspero, solidario y equitativo”, como reza el enunciado de la Agenda Nacional de Competitividad.

Quetzaltenango, noviembre de 2011

Bibliografía

- Agosin, M.R., Machado, R., Nazal, P. *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2004.
- Aguilera, Gabriel. *Sociedad civil en el nuevo orden mundial*. Ponencia presentada en: Seminario internacional "Procesos de cumbres: gobernabilidad, seguridad y participación de las organizaciones de la sociedad civil", Flacso, Santiago de Chile, 26 de marzo de 2004.
- Annan, Kofi. *Nosotros los pueblos. La Función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. <www.un.org/milenio/sg/report>.
- Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones el origen y difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Arizpe, L. "La cultura como contexto del desarrollo". En L. Emmerij y J. Nuñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., BID.
- Asociación para el Desarrollo Económico de Quetzaltenango Grupo Gestor. Archivo general de manuscritos, actas y documentos varios.

- Asociación Red Nacional de Grupos Gestores. Archivo general de manuscritos, actas y documentos varios.
- Atria, Raúl. *Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, 2002.
- Banco Mundial *Economic Growth in the 1990s. Learning from a decade of reform*, Washington, D.C., 2005.
- _____. *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.
- _____. *Pro Poor Growth in the 1990s. Lessons and insights from 14 countries*, con Agence française développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit y Entwicklung and UK department for international development, Washington, D.C., 2005.
- _____. *La pobreza en Guatemala*. Washington, octubre de 2003.
- Bhagwati. J.N. (1978) "Anatomy and Consequences of Exchange Control Regime", Vol. 1, DNB: New York
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). *DR-CAFTA: Challenges and opportunities for Central America*. Central American Department of Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, 2005.
- _____. *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo*, preparado por Agosin, M. R. Machado, P. Nazal, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, noviembre, 2002.
- _____. *A decade of development thinking*, preparado por Eduardo Lora, Carmen Pagés, Hugo Pa-

- nizza y Ernesto Stein, Research Department, Washington, D.C., 2004.
- Bourdieu, Pierre. "The Forms of Capital", In *Handbook of Theory and Research for the sociology of education*. J. G. Richard, ed. New York. Greenwood Press. 1985.
- Bruton, Henry, "A Reconsideration of Import Substitution", *Journal of Economic Literature*. Vol. XXVI (2), 1998.
- Carmack, R.M. *Kikaslemaal le Kicheaab Historia Social de los Kiche's*. Guatemala: Cholsamaj, 2001 [1979].
- _____. *Rebels of Highland Guatemala: The Quiche-Mayas of Momostenango*. Norman: University of Oklahoma Press, 1995.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006 -2007*. Santiago de Chile, 2007.
- _____. *Panorama social de América Latina 2005*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2005.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano). *Determinantes del crecimiento económico de Centroamérica y República Dominicana*, San José, octubre, 2003.
- Coleman, J. *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990.
- _____. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, 99, (Supplement) S95.S120. 1988.
- Curil Grau, Nuria et al. *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*. Fundaungo, San Salvador, El Salvador, 2003.
- De María y Campos, Mauricio *Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las últimas tres décadas*, CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad, Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, 2002.

- Edwards, Sebastian. "Openness, Trade liberalization, and Growth in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, September, 31(3), pp. 30-45, 1993.
- Fox, Jonathan. "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations." *Development and Change* 23(2):1-36, 1992.
- Franulic, Fernando. *Capital social. Distinciones conceptuales básicas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2001.
- Fukuyama, Francis. *Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press, 1995.
- Fundación para la Paz y la Democracia. *Comité Consultivo define su posición*. Gacetilla 107, 22 de septiembre de 2004.
- González-Anleo, Juan. *Para comprender la Sociología*. Verbo Divino, 1991.
- Hirschman, A. *The theory of economic development*, Yale University Press, 1958.
- ICEFI. *La política fiscal en la encrucijada el caso de América Central*. América Central, junio de 2007.
- INE. *Índice de precios al consumidor*, incluye revisión mensual de enero de 2004 a septiembre de 2007.
- Klikberg, Bernardo. *El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Bernardo Klikberg y Luciano Tomassini (comps.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C., 2000.
- _____. *El capital social. Dimensión olvidada del desarrollo*. Universidad Metropolitana. Editorial Panapo, Caracas, Venezuela, 2001.
- Krueger, Anne. *Foreign Trade Regimes and Economic*

- Development: Liberization Attempts and Consequences*, Cambridge, MA: Ballinger, 1978.
- Lewis, W.A. *Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School, No. 22, 1954.
- Matzuyama, K. "El desarrollo económico como problema de coordinación", en Masahiko, Hyung-Ki Kim Aoki y Masahiro Okunno-Fujiwara, *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia oriental*, Análisis Institucional Comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Nayyar, D. "Globalization and development", *Paper prepared for the High Level round Table on Trade and Development: Directions for the twenty-first Century*, UNCTAD, Bangkok, 12 de febrero de 2000.
- Newton, Kenneth. "Social Capital and Democracy". *American Behavioral Scientist*. (March-April), pp. 575-586, 1997.
- Nurkse, R. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Nueva York, Oxford University Press, 1953.
- Ocampo, J.A. *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL, Grupo Editorial Norma, México, 2004.
- Organización de las Naciones Unidas. *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, departamento de Información Pública, s.f.
- Orozco, Manuel. "Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales", en: Domínguez, Jorge (compilador). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Flacso, UB. Siglo XXI Editores, México. 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York. *Un Mundo Más Seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de

- Alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. A/59/565, 2 de diciembre de 2004.
- _____. *Chile: Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile, marzo de 2000.
- _____. *Visión Nacional 2020. Repensando el país*, PNUD, Panamá, 1998.
- Prebisch, Raúl. *The Economic Development of Latin America and its Principal*. 1950.
- Ranis, Gustav. "Éxitos y fracasos de la experiencia de desarrollo desde los años ochenta", en Emmerij y Núñez del Arco (comp), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, D.C., 1998.
- Rodas Anzueto, Dennis Iván. *Los determinantes del crecimiento económico en Guatemala*, Tesis de Maestría en Economía UFM, 2001.
- Rodrik, D. *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*. Princeton y Oxford: Princeton University Press. 2003.
- _____. "The debate over globalization. How to move forward by looking backward", Harvard University, paper prepared for a conference on the Future of the world trading system, Institute of International Economics, Washington D.C., 15 de abril, 1998.
- ROS, J. "El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas", CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas No 18*, Santiago de Chile, mayo, 2004.
- Rosenstein-Rodan, Paul. "International Aid for Underdeveloped Countries", *Review of Economic Statics* v 43 (1961).
- "Notes on the Theory of the Big Push", En Ellis, editor, *Economic Development for Latin America* (1961).
- Rostow, W.W. *The Take-Off Into Self-Sustained Growth*

- The Economic Journal*, Vol. 66, No. 261. (Mar., 1956), pp. 25-48.
- Singer, H.W. *US: Foreign Investment in Underdeveloped Areas: The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 40, 473-485.
- Stiglitz, J. "Globalization and growth in emerging markets", *Journal of Policy Modeling*, vol. 26, mayo, 2004.
- Taracena Arriola, A. *Invencción criolla, sueño ladino, pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala: de región a Estado, 1740-1850*. San José: Editorial El Porvenir, 1997.
- Taracena Arriola, A., Castillo, E.G. y Paiz, T.S. *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1944-1985*, v. II. Antigua Guatemala: CIRMA, 2004.
- Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico. México 1920-2006*.
- Thorensen, Beate, Urrutia, Edmundo (editores). *Espacios nacionales para la búsqueda del consenso en Guatemala 1985-2000*, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Transformación de Conflictos para la construcción de la paz en Guatemala, SF.
- Vergara, R. *El pacto Fiscal y el gasto público en Guatemala*. Departamento Regional de Operaciones 2. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. En preparación. 2006.
- Vergara, R., Lavarreda, J. *Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal: Guatemala*. Departamento Regional de Operaciones 2. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. No publicado. 2005.
- World Economic Forum. "Growth competitiveness index rankings 2004 and 2005 comparisons" (www.weforum.org), 2005.

Young, A. *Lessons from the East Asian NIC's: A contrarian view*, Working Paper N° 4482, National Bureau of Economic Research, 1993.

Zabojnik, F. "Trust, Social Capital, and Economic Development", Department of Economics of UBC-Canada, 2003.

De movimiento social a política pública. La propuesta de la Red Nacional de Grupos Gestores para el desarrollo económico de Guatemala de Roberto Gutiérrez se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2011, año del centenario del nacimiento del escritor guatemalteco Mario Monteforte Toledo. F&G Editores, 31 avenida “C” 5-54 zona 7, Colonia Centro América, 01007. Guatemala, Guatemala, C. A. Telefax: (502) 2439 8358 Tel.: (502) 5406 0909 informacion@fygeditores.com www.fygeditores.com

En septiembre de 1996 surgió en Quetzaltenango una asociación mixta –público-privada– a la que se denominó Grupo Gestor. Tal asociación nació como una respuesta ante el excesivo centralismo histórico que implicó la concentración de inversiones públicas y privadas en la ciudad capital y su consecuente desarrollo económico en detrimento del interior del país –tendencia que avanza a un ritmo irreversible, pese a las consecuencias sociales que implica–. El Grupo Gestor avanzó en la construcción de un modelo para fomentar la economía local que tomó en consideración tres elementos estratégicos: el establecimiento de alianzas, el abordaje sistémico del desarrollo, y la promoción del desarrollo económico desde lo local.

Quince años después el modelo de los grupos gestores se ha extendido a 102 municipios de 18 departamentos de Guatemala, lo que constituye una muestra de la eficacia de mismo para la promoción del desarrollo local.

En este libro Roberto Gutiérrez expone las características e historia del modelo de los Grupos Gestores, así como su transformación en un movimiento social que busca trascender y convertirse en una política pública.

