

Revista: Trabajo Social / Universidad de San Carlos de Guatemala
Número 38 Volumen 1, Agosto 2019-Julio 2020
Nombre del artículo: La incidencia de la cooperación internacional y
la política en el desarrollo humano en Guatemala
Páginas 171 - 178
Nombre de autor: Lcda. María Belén Urcuyo
Internacionalista de la Universidad Rafael Landívar

mabeug@gmail.com

Artículo recibido: 11 de octubre del 2019

Artículo aceptado: 27 de julio 2020

La incidencia de la cooperación internacional y la política en el desarrollo humano en Guatemala

Lcda. María Belén Urcuyo

Resumen

El presente artículo aborda la dinámica que se da entre la cooperación internacional, la política y el desarrollo humano; relación en la que cada una de las partes busca algún tipo de beneficio. La importancia de realizar este análisis surge debido a la situación guatemalteca en términos de desarrollo humano y la necesidad de entender por qué el trabajo de la cooperación y de quienes están representando al Estado no ha logrado un impacto mayor en el desarrollo humano y por ende mejorar las condiciones de vida de la población. En realidades como la guatemalteca, es necesaria la ayuda proveniente de países cooperantes, para llenar los vacíos que los gobiernos dejan, sin embargo, en el país no parece que esta ayuda sea el apoyo paralelo indicado para la población menos privilegiada. Esto se debe en gran parte a que los países cooperantes pueden tener sus propias agendas políticas y por su parte el Estado guatemalteco con sus vicios y la casi nula institucionalidad hacen que el desarrollo del país sea una tarea titánica.

Palabras clave: Desarrollo, cooperación internacional, política, incidencia, Estado.

Abstract

This article tries to explain the dynamic between international cooperation, politics and human development. The importance of doing this analysis arise because of the Guatemalan situation in terms of human development and the necessity to understand why the work of the cooperation and the ones that are representing the State haven't achieve a bigger impact in human development and through that, improve the life conditions of the society. In realities like the Guatemalan, the support coming from cooperating countries, fill the gaps that government leaves, however in Guatemala it does not seem like this parallel help is the appropriate support for the less privileged population and the reason could be that

cooperating countries have political agendas and on the part of the state, the vices and the almost null Institutionalinity makes the development of the country a titanic task.

Keywords: Development, international cooperation, politics, incidence, State.

Introducción

El desarrollo humano es un concepto que ha evolucionado a través del tiempo y se ha ido complementando cada vez más con distintos elementos que ayudan a lograr cumplir sus objetivos en su totalidad. Alrededor de todo el mundo se habla de desarrollo humano y, por ende, merece la pena escribir acerca de ello; tanto los países que se encuentran en una buena posición económica, como los países menos favorecidos, tienen dentro de sus prioridades alcanzar ese desarrollo integral del que tanto se ha venido hablando en las últimas décadas. Asimismo, se logran relacionar los países más avanzados en este tema con los países que tienen los índices más bajos de desarrollo humano por medio de la cooperación internacional. Esta “cooperación” también trae consigo factores propios como lo puede ser un interés político y esto lo abordaremos de igual forma a lo largo de estas líneas. Al finalizar se pretende que surja una duda objetiva en el lector con respecto a lo que en realidad es desarrollo humano, el nivel de importancia de la cooperación internacional y los intereses políticos que se manejan dentro de la dinámica cotidiana de cualquier sociedad, pero principalmente en la guatemalteca.

El desarrollo humano, un concepto muy amplio

El desarrollo humano va más allá de un concepto holístico en donde se encuentra la realización humana, a pesar de que para fines prácticos se podría decir que esta primera frase engloba su objetivo principal. Alcanzar el desarrollo humano implica una serie de elementos complejos que en muchas ocasiones ni siquiera fueron creados para ello. Para fines del presente artículo se abordarán dos temas relevantes en la obtención del desarrollo humano y estos son la cooperación internacional y la política. Hay quienes piensen que estos pueden ser elementos muy obvios para considerar dentro del planteamiento de estrategias, modelos, objetivos, etc. que involucren desarrollo, pero para otros no resulta tan evidente y hasta se pueden considerar ajenos al propósito de lograr una realización personal en los individuos de una sociedad.

Es necesario iniciar con la definición de desarrollo humano o lo que por lo menos se entenderá en este texto con respecto a ese concepto, y esto partiendo de la premisa de que los seres humanos entienden este concepto desde sus distintas realidades. Es importante resaltar que el contexto en el que cada persona se desenvuelva va a impactar inevitablemente sobre su concepción de desarrollo. Gracias al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990) se entiende el concepto como un avance que va más allá del ingreso que pueda obtener una persona o del crecimiento económico que pueda generar un país (Cerdeña, 1998). Se entiende entonces bajo este concepto, el proceso que logra expandir las posibilidades y capacidades de un individuo y se enfoca en cumplir lo siguiente:

1. Aumentar la esperanza de vida: esto incluye los componentes de salud y de seguridad ciudadana.
2. Mejorar en educación, incrementar la alfabetización y los años de escolaridad de los niños y jóvenes.
3. Tener acceso a los recursos que garanticen un nivel de vida digno, medible tanto en poder adquisitivo como en bienestar integral de cada persona (Martínez, 2017).

Son estos objetivos los que pueden marcar una diferencia dentro de una sociedad y debido a esto el desarrollo humano adquirió mayor importancia para los países alrededor del mundo; así como para los organismos internacionales que se enfocaron en orientar sus acciones para la consecución de los objetivos planteados por este concepto. Cerda (1998) menciona que el Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1996 se refiere al individuo como el fin y al mismo tiempo el actor del desarrollo, esto en conjunto con la noción de que para conseguirlo se debe de realizar una basta inversión en educación, enseñanza y nutrición. Importante hacer una pausa aquí para reflexionar sobre este punto en particular, pues esta noción de inversión es enteramente de los Estados y de ellos depende la buena ejecución de los presupuestos nacionales. El rol de cualquier Estado es de carácter fundamental para conseguir una evolución satisfactoria en cuestiones de desarrollo humano.

Haremos una breve descripción del Estado guatemalteco para tener una mejor panorámica del desarrollo dentro del país; la construcción de un Estado democrático no es una tarea fácil y si a eso se le agrega el factor del posconflicto entonces nos enfrentamos a un obstáculo aún mayor. La historia guatemalteca ha marcado un camino complejo y ese mismo se ha reproducido con el paso del tiempo, ha sufrido transformaciones, pero los resultados se mantienen hasta el día de hoy. En Guatemala, es el propio aparato estatal el que se ha encargado de incrementar la brecha y las desigualdades dentro de la población, la calidad de vida tiende a empeorar con el paso del tiempo para muchos sectores. La democracia establecida está ligada a la pobreza y la falta de oportunidades, falta que se traduce en delincuencia, desnutrición crónica, deserción escolar y un sin número de efectos adversos que impactan negativamente en el desarrollo de la sociedad del país.

Recordando lo que pasaba en la Guatemala de antaño se puede hablar de como los pueblos indígenas tenían que luchar para que se les reconocieran sus derechos más elementales, las élites ladinas se apropiaron de sus tierras y se les consideró vagos (González, 2017). Llegaron a ser sometidos a mecanismos de explotación comparables con los de la esclavitud, no podían trabajar por cuenta propia, ni podían circular libremente. Más adelante en el tiempo podemos hablar de una época de gobiernos militares autoritarios, finalizada con el gobierno catalogado como el más autoritario, el de Jorge Ubico quien apoyaba la cultura política de la sociedad oligárquica. Al terminar el gobierno de Ubico se produjo un quiebre en la política guatemalteca y que de cierto modo fue arrastrado a toda la región (Salguero, 1983).

Durante el período que le siguió a esta época aparecieron nuevos actores como los partidos políticos, las clases medias, las organizaciones sociales y el ejército; sin embargo, la aparición de nuevos actores no significó un cambio tangible dentro de la dinámica política del país. A pesar de que Guatemala ha variado en sus regímenes de gobierno, ha conservado la debilidad y las distintas formas de violencia que no permiten un avance sustancial que proporcione a la población una mejoría en la calidad de vida y al país un mejor posicionamiento a nivel internacional. Estas características son consecuencia directa de los efectos que provocó el conflicto armado interno en el país, esa separación dentro de la misma sociedad que fractura los vínculos de solidaridad y confianza, precisamente rasgos que son necesarios implementar dentro de un colectivo para evitar concentrar el poder.

Fueron los Acuerdos de Paz los que sirvieron como punto de partida para un proyecto de reconstrucción nacional o por lo menos esa fue la concepción inicial de los mismos (PNUD, 2016). Posterior a los Acuerdos, se privatizaron muchas de las funciones del Estado y al mismo tiempo se generaban políticas públicas que solo lo debilitaban aún más, la implementación de las medidas de ajuste y apertura económico lo único que lograron fue incrementar la brecha que existía dentro de las clases sociales y por ende se disminuyó la calidad de vida de la población. A pesar de la creación de instituciones encargadas de velar por los derechos humanos y por la democraticidad del Estado, ha sido una tarea difícil para Guatemala poder reducir la desigualdad tan marcada en la que vive su población.

Después de hablar un poco sobre el Estado guatemalteco, es importante referirnos al segundo elemento relevante a abordar dentro de este artículo: la cooperación internacional. Algunos pueden poner en duda la relevancia de la cooperación en el tema de desarrollo humano, pero realmente para países como el guatemalteco pueden estar seguros de que es muy alta. La cooperación se compone de los intereses de dos o más Estados que entablan una relación de reciprocidad en las que pueden obtener un beneficio (SEGEPLAN, 2016). La cooperación puede materializarse a nivel cultural, financiero, técnico, educativo y muchos otros, buscando (en teoría) ayudar a los países con mayor necesidad a nivel mundial logrando fomentar continuamente el desarrollo y cumplir con los objetivos planteados dentro de los organismos multilaterales internacionales más importantes.

Existen distintos tipos de cooperación, entre los cuales se pueden mencionar: cooperación horizontal, vertical, triangular, multilateral, bilateral, reembolsable, no reembolsable. Cada uno de ellos se acomoda a los intereses de los países involucrados, particularmente en el caso de Guatemala existe una excesiva cooperación no reembolsable debido al alto nivel de desigualdad y pobreza que hay en el país. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN es el ente que se encarga de realizar todos los aspectos administrativos relativos a la cooperación; esta entidad se encarga también de todos los proyectos y programas que se llevan a cabo a través de la cooperación internacional no reembolsable en Guatemala (SEGEPLAN, 2016).

Así mismo, SEGEPLAN tiene dentro de sus funciones complementar el trabajo realizado por otras instituciones públicas relacionadas al desarrollo del país para intentar alinear la planificación estatal, las políticas públicas y los acuerdos internacionales a los que pertenece Guatemala. La priorización de las intervenciones para el desarrollo en el país se alinea al Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032, a la Política General de Gobierno 2016-2020 y la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable. Durante 2016 el gobierno de Guatemala elaboró una estrategia de articulación entre la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Política Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032; la priorización de los ODS se dio a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que no fueron cumplidos (SEGEPLAN, 2016).

La agenda de acción para la ejecución de planes y estrategias para el desarrollo provenientes de instituciones nacionales y de la cooperación, posee el siguiente orden de prioridad:

Acciones alineadas a los ejes Plan Nacional de Desarrollo K'atun

- Guatemala urbana y rural.
- Bienestar para la gente.
- Riqueza para todas y todos.
- Recursos naturales hoy y para el futuro.
- Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

Acciones alineadas al Plan General de Gobierno

- Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado.
- Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad.
- Fomento de las MiPymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente.
- Seguridad ciudadana.
- Ambiente y recursos naturales. (SEGEPLAN, 2016. PP. 30-33)

Después de entender un poco las líneas que trabaja la cooperación en Guatemala, se puede notar la fuerte vinculación que posee el desarrollo humano del país con la cooperación internacional. Por esta

razón fue que al principio se mencionaba que para ciertos países el tema de la ayuda oficial para el desarrollo puede no ser tan relevante, pero para otras naciones puede significar un gran aliado frente a la ineficiencia de los Estados para garantizar los derechos básicos a los miembros de una sociedad. Retomando un poco también lo que se abordaba del Estado guatemalteco, ahora ya se puede realizar el análisis pertinente sobre la relación entre desarrollo humano, cooperación internacional y política; la dinámica de los tres elementos es una cadena en la que se pretenden obtener beneficios para todas las partes involucradas.

Existe una complejidad en la relación entre países cooperantes y países receptores, pues por lo regular cuando se otorga dinero se recibe algo a cambio, como lo haría un cliente común al pagar por algún servicio o por un bien material; pero en la dinámica entre países no resulta tan sencillo debido a que quien da el dinero no recibe a cambio nada... tangible por lo menos (Encinas et al., 2013). Esto no quiere decir que la ayuda proveniente de cooperación no se traduzca en mejoras para las poblaciones meta (en algunas ocasiones), pero es necesario recordar que en estos casos el beneficio es para el país que recibe la ayuda económica y no para quien la otorga. Es debido a esto que surge la duda sobre si realmente el actuar de los países cooperantes proviene de la buena fe y del compromiso con el desarrollo humano de los países menos avanzados o si solo se trata de estrategias utilizadas con un propósito político.

Según Encinas (2013) los beneficios obtenidos por parte de los países que brindan ayuda económica podrían ser: mejorar las relaciones de diplomacia, generar influencia económica, obtener acceso a recursos naturales, ampliar lazos comerciales, entre otros. Podría pasar por un tema de similitud en ideologías, cultura u otros campos, pero de una forma u otra queda claro que existe alguna intención por parte de los países para otorgar cualquier tipo de apoyo. Prueba clara de los intereses políticos que existen dentro de la cooperación internacional son los pocos resultados obtenidos a través de los proyectos y programas que se han llevado a cabo por medio de las distintas agencias de cooperación, la falta de monitoreo y evaluación han estancado cualquier esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos.

Pero, considerando que la cooperación verdaderamente está cimentada en la buena fe y que realmente busca el desarrollo de los países menos avanzados, se deben de analizar los mecanismos que se puedan poner en práctica para aumentar los resultados positivos en Guatemala. Un factor importante para la cooperación internacional debe ser la responsabilidad que tienen que asumir las instituciones estatales con respecto de la ayuda que sea otorgada; es necesario definir lo que a nivel país se percibe como desarrollo y también lo que el país donante considerará desarrollo. Asimismo, se deben de tener mecanismos para medir los resultados alcanzados por medio del apoyo recibido sin importar que en muchos casos los resultados sean intangibles. También es necesario comprender que la labor de la cooperación no se limita a realizar un trabajo de fortalecimiento institucional, pues esto solo viene a ser una herramienta por medio de la cual se busca el desarrollo humano en muchos aspectos (Encinas et al, 2013).

Lo anterior no quiere decir que el fortalecimiento institucional no sea importante, todo lo contrario, es una herramienta con la que se pueden generar más posibilidades de desarrollo. La culpa de que la cooperación internacional no haya logrado en tanto tiempo las metas esperadas en materia de desarrollo se debe en gran parte al mal funcionamiento del Estado guatemalteco. Del mismo modo, los cooperantes no han elaborado estrategias de alineación para canalizar de mejor manera las donaciones realizadas, debido a que no existe un sistema nacional capaz de gestionar correctamente la ayuda. La política de cooperación en Guatemala es una de tantas políticas de gobierno, no de Estado, y esto complica todavía más la eficiencia de la ayuda que se ejecuta dentro del país (Encinas et al, 2013).

Pero más allá de la percepción de un gran rezago en el desarrollo humano, están los datos duros de Guatemala y esos nos dicen que, para empezar, el país se encuentra en el puesto 127 de 189 países dentro del Índice de Desarrollo Humano de 2018; con respecto a la pobreza multidimensional, los guatemaltecos se encuentran en el penúltimo lugar, únicamente logrando sobrepasar a Haití, y el 23% de la población vive en pobreza extrema. El sistema económico y el laboral han sido siempre excluyentes y han logrado aumentar las desigualdades y la concentración del poder; por ello el 70% de las personas que trabajan en el sector informal no se toman en cuenta dentro el modelo económico del país (Martínez, 2018).

En materia de educación los datos no mejoran tanto, a nivel mundial existe una relación entre gasto público en educación y el producto interno bruto de un país, el promedio de gasto en materia educativa es de 4.7%; en Guatemala es de 2.8%, un dato por debajo de la media y que refleja una de las más pobres inversiones en educación dentro de la región (MINEDUC, 2018). En el aspecto de salud pública, existe un 46.5% de desnutrición crónica en niños menores de cinco años y la esperanza de vida al nacer en Guatemala es de 73.9 años; reflejo del 1.8 % del gasto nacional en salud del PIB medido hasta 2015 (OPS, 2018). El trabajo, la salud y la educación son elementos claves para el desarrollo de un país, sin embargo, en Guatemala arrojan estadísticas desalentadoras para la población y esa es la realidad guatemalteca a grandes rasgos.

Todos los elementos anteriores permiten al lector entender la situación difícil que atraviesa Guatemala en el tema de desarrollo humano y por eso es necesario realizar una renovación de estrategias en cuanto a la orientación de la ayuda proveniente de cooperación internacional, así como dentro del Estado. Se deben acabar las políticas de gobierno e implementar políticas de Estado, que perduren en el tiempo y que permitan realmente brindar a toda la población mejores condiciones de vida. La tarea no es sencilla, pero es demasiado necesaria. El país tiene los recursos para proveer a su población con fuentes de trabajo dignas, salud pública universal y una educación adecuada, pero los vicios y la falta de gestión administrativa eficiente dentro de las instituciones públicas hacen que este desarrollo se vaya posponiendo a través de los años.

Referencias

- Cerda, J. (1998). El desarrollo Humano, un paradigma para trabajo social. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-049.pdf>
- Encinas, M., Álvarez, M., Hernández, A., Martínez, F., Mijangos, K., Díaz, I., ... Bolaños, R. (2013) La cooperación internacional en tiempos de crisis. Guatemala: URL: Editorial Cara Parens
- González, M. (2017). Pueblos indígenas y contiendas por el territorio [mensaje en un blog]. Recuperado de: <http://desarrollohumano.org.gt/blogs/pueblos-indigenas-y-contiendas-por-el-territorio/>
- Martínez, E. (2017). Ética del desarrollo en un mundo globalizado. VERITAS. (37), p. 35-50
- Martínez, F. (29 de noviembre de 2018). Hay tres millones de pobres más, según informe de PNUD. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/durante-la-ultima-decada-se-ha-incrementado-tres-millones-de-pobres/>
- Ministerio de Educación. (2018). Guatemala en PISA'D. Programa internacional de evaluación de estudiantes. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación educativa. Recuperado de: <https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/pisa/InformePISADGuatemala.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). Métricas y Evidencia: situación en las Americas,

indicadores Básicos. Recuperado de: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49511/IndicadoresBasicos2018_spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y&ua=1

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Salguero, M. (1983). Características de la política exterior de Guatemala durante el gobierno del presidente Jorge Ubico (1930-1944). Guatemala: Universidad de San Carlos
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN. (2016). Guía orientadora de programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable. Recuperado de: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/areas-interes/cooperacion-internacional/124-areas/cooperacion-internacional>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN. (2016). Estrategia de articulación de la agenda de objetivos de desarrollo sostenible con el plan y la política nacional de desarrollo K'atun nuestra Guatemala 2032. Recuperado de: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/98-ods?download=479:estrategia-de-articulacion-ods-al-pnd>.

