

Otra Guatemala ES POSIBLE

*A nueve años de la firma
de los Acuerdos de Paz, siguen...*

Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo

Balance de la Paz, 2005

Colectivo de Organizaciones Sociales **COS**



**ORGANIZACIÓN
RESISTENCIA
MOVILIZACIÓN**

—No al TLC



Otra Guatemala ES POSIBLE

*A nueve años de la firma
de los Acuerdos de Paz, siguen...*

Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo

Balance de la Paz, 2005

Colectivo de Organizaciones Sociales **COS**

Otra Guatemala ES POSIBLE

Balance 2005

A nueve años de la firma de los Acuerdos de Paz, siguen...
Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo

© **Colectivo de Organizaciones Sociales, COS**

Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada, ACPD
Centro Internacional de Investigación en Derechos Humanos, CIIDH
Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala, CIEDEG
Comisión Nacional Permanente-Tierras, CNP-T
Consejo de Instituciones de Desarrollo, COINDE
Derechos Humanos, Económicos Sociales y Culturales en Guatemala, DESCGUA
Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación, FEPAZ
Fundación Guillermo Toriello, FGT
Movimiento Tzuk Kim-Pop
Sector Mujeres de la Sociedad Civil
Servicios de Capacitación Técnica y Educativa, SERCATE
Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas, UNAMG

Diseño, fotografías y diagramación:

Mauro Calanchina Poncini

calanchina@intelnett.com

Guatemala, marzo del 2006

Índice

9	Introducción
12	<i>La cruzada anticorrupción se ha convertido en un boomerang</i>
13	<i>2005 año de crisis económica y violencia social</i>
17	<i>El RD-CAFTA: imposición y pobreza</i>
19	<i>Las Concesiones, el despojo de los últimos recursos del Estado</i>
20	<i>Desgaste del Congreso de la República y de los partidos políticos</i>
22	<i>La tormenta tropical Stan: demostración de una profunda crisis social</i>
23	<i>La institucionalidad de la Paz, entre el descrédito y la incertidumbre</i>
24	<i>Resurgimiento del Movimiento Social y agenda alternativa al paradigma Neoliberal</i>
29	Políticas públicas y cumplimiento de los Acuerdos de Paz
29	I. Crecimiento económico y política fiscal
29	a. <i>El crecimiento económico</i>
32	b. <i>La Política Fiscal</i>
41	II. Desarrollo rural y acceso a la tierra
41	a. <i>La política de desarrollo rural y acceso a la tierra</i>
43	b. <i>Programas de Inversión y el Fondo de Tierras</i>
46	c. <i>CONTIERRA y la conflictividad agraria</i>
48	d. <i>La agenda legislativa</i>
51	III. Políticas Sociales
52	a. <i>Políticas de Educación</i>
63	b. <i>Políticas de Salud</i>
69	c. <i>Seguridad Social</i>
75	d. <i>Políticas Laborales</i>
81	e. <i>Políticas de Vivienda</i>
87	IV. Derechos de los pueblos indígenas
91	a. <i>Propuestas de políticas y agendas relacionadas con los pueblos indígenas</i>
92	b. <i>Recursos naturales y pueblos indígenas</i>
97	V. Seguridad, justicia y derechos humanos
98	a. <i>Guatemala, uno de los países más violentos del continente</i>
104	b. <i>Fragilidad de la agenda y la institucionalidad de la seguridad</i>
109	c. <i>Derechos humanos</i>
113	Conclusiones
121	Bibliografía

Otra Guatemala ES POSIBLE

*A nueve años de la firma
de los Acuerdos de Paz, siguen...*

Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo

Balance de la Paz, 2005

Colectivo de Organizaciones Sociales **COS**



Balance de la Paz, 2005

Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo

Introducción

El gobierno del Presidente Berger ha sido incapaz de estabilizar el modelo de dominación oligárquica esbozado en el período Arzú, al profundizar la crisis estructural del sistema político, tanto en sus bases materiales como ideológicas. La heterogeneidad constitutiva de la alianza GANA y la inexistencia de un único proyecto económico de mediano y largo plazo llevan al rotundo fracaso de este gobierno. Mientras tanto y por cuerdas separadas, la lógica global neoliberal promueve la inserción a la economía mundial en función del fortalecimiento del sector financiero, la explotación de recursos naturales, la privatización de servicios públicos esenciales y, vía TLC (el intercambio inequitativo de servicios y productos primarios), en contrapartida, del sostén de privilegios para la élite (mínima tributación y privilegios fiscales), la entrega de los servicios e infraestructura al capital privado (macroproyectos) y el mantenimiento de una fuerza de trabajo barata (productividad, bajos salarios, flexibilización laboral).

El carácter elitista y conservador de este gobierno se patentiza en el veto presidencial al apoyo económico al adulto mayor y a la ley de planificación familiar, en la política de desalojos violentos contra los campesinos en defensa extrema de la propiedad privada, en la tolerancia de las acciones de “limpieza social” cometidas por la PNC (ejecuciones extrajudiciales) y en las amenazas, intimidaciones y allanamientos contra organizaciones sociales. Así como en una política salarial que no compensa el deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores y en la continuidad de las políticas neoliberales que tienden a reducir y debilitar al Estado en favor de la iniciativa privada y el mercado. Al tiempo que por falta de recursos se niega a implementar una política de subsidios al transporte y a la energía eléctrica y se mantiene un gasto social raquítico, en cada nuevo presupuesto se aumentan las transferencias a la empresa privada.¹

A dos años de instalado el actual gobierno nos encontramos con el fracaso del proyecto empresarial. Pobres son los resultados en materia de política económica y de seguridad ciudadana: una precaria inversión social que preserva indicadores de atraso e inequidad, un acelerado y preocupante retroceso en el campo de los derechos humanos, la ineficacia y la prevaleciente impunidad en el

¹ COS “La Bomba Social a Punto de Estallar”, Guatemala, septiembre del 2005.

sistema de justicia, la ausencia de visión de Estado y de programa de gobierno, sumada a la poca o nula capacidad de operación política de un equipo de gobierno poco cohesionado y confrontado por el imperio de la agenda de negocios particulares. A lo que se agrega la falta de capacidad de liderazgo intelectual, político y técnico del presidente Berger contribuyendo a la debacle del gobierno empresarial.

La ausencia de programa de gobierno, suplido por la improvisación en las diferentes instituciones del Estado sin un marco de acción aglutinador y coherente del aparato gubernamental crea las condiciones para acciones e iniciativas que responden a la lógica del funcionario o al beneficio de un determinado sector. El “equipo” de gobierno consume su tiempo en la resolución de disputas internas y en dirimir conflictos entre los diferentes grupos de interés económico y los precandidatos presidenciales,² sin responder de forma eficaz a las demandas sociales. El presidente Berger no imprime unidad de mando en el gabinete y muchas de las iniciativas y lanzamientos de política del gobierno se quedan en discursos y declaraciones de prensa. Las propuestas de política no llegan a concretarse ni existen las capacidades institucionales ni los recursos financieros para su ejecución, evidenciando la falta de compromiso real en respaldarlas y ponerlas en marcha.

La inconformidad social se profundiza por los hechos de corrupción que comienzan a generalizarse en toda la administración pública mientras que el descrédito de la clase política se ha incrementado por las negociaciones oscuras realizadas al interior del Congreso de la República. Indignante ha sido la relación de “amor-odio” entre la GANA y el FRG, **al más viejo estilo de la tranza**, donde favores se cambian por votos para el TLC, los megaproyectos y el presupuesto, o por la impunidad para el General y su camarilla. El colmo de esta situación fue la visita del Presidente Oscar Berger a la residencia del secretario general del FRG Ríos Montt donde se acordó la agenda legislativa de mutua conveniencia. Algo que nada tiene que ver con los necesarios consensos democráticos.

De allí la deteriorada imagen del país. Las evaluaciones internacionales ubican a Guatemala en la categoría de Estado fallido,³ donde narcos y crimen organizado invaden las esferas gubernamentales y privadas; o también afirman que las finanzas públicas no son sostenibles en el mediano plazo.⁴ Recientemente un estudio del Banco Mundial sobre la corrupción apuntó que el 85% de la población considera

² Eduardo González en la SCEP; Eduardo Castillo en el Ministerio de Comunicaciones; Jorge Briz el Canciller; Luis Flores Asturias en el FIS; y Ricardo Castillo Sinibaldi.

³ El riesgo se confirma Guatemala avanza en el escenario de Estado fracasado situación en la cual “el gobierno pierde el control físico del territorio o pierde el monopolio legítimo de la fuerza. Existe una erosión de la autoridad en la toma de decisiones colectivas, incapacidad para la prestación de servicios públicos, así como una incapacidad para cobrar impuestos, existe falta de apoyo popular y se mantiene una situación de franco declive económico, desigual, discriminación y persecución de grupos sociales por parte de las instituciones. En esta situación los Estados pueden explotar o simplemente erosionarse” El periódico Pág. 2 Guatemala, 27 de julio del 2005.

⁴ Arévalo, José Alejandro. El periódico, Guatemala 16 de diciembre del 2005.



que el sistema de justicia es el más sobornado y más del 70% indica que está manipulado por decisiones políticas del gobierno, presiones económicas y poderes paralelos. El documento también señala la “captura del Estado” por parte de intereses privados, por medio de sobornos, presiones o manipulaciones”.⁵

Para la mayoría de guatemaltecos la percepción es que con el gobierno de Berger/GANA se empeoró la situación de violencia social, se incrementó la inseguridad y se deterioró la economía familiar (falta de empleo e inflación). La población cuestiona el sesgo empresarial, al señalar que Berger gobierna en beneficio de una pequeña élite. En la encuesta de Vox Latina un 69.8% de los guatemaltecos manifiesta que Berger únicamente favorece a los ricos y un 70.9% indica que el gobierno no se preocupa de los pobres. En la encuesta realizada por el Gobierno, un 32% de los entrevistados considera que el presidente no ha cumplido sus ofrecimientos porque sólo ayuda a los ricos. Situación que se confirma nuevamente en la encuesta realizada por la firma Noguera y Asociados en noviembre del 2005 y publicada por el diario el Periódico el 13 de diciembre del 2005, con un 69% de los entrevistados considerando que Berger no piensa en gente como ellos.

Esta percepción encuentra sustento no sólo en el carácter de las políticas de gobierno sino también en la misma configuración del gabinete que refleja una clara preeminencia del sector privado dentro del Ejecutivo. Entre industriales, azucareros, agro exportadores y tecnócratas, se encuentran nueve claras representaciones del sector privado en los 13 ministerios,⁶ seis de las 11 secretarías,⁷ y ocho de los 11 comisionados.⁸ Refuerza esta percepción la agenda impulsada por el gobier-

⁵ Prensa Libre Pág. 3, Guatemala 21 de diciembre del 2005.

⁶ Carlos Vielman Ministro de Gobernación empresario y ex presidente de la Cámara de Industria; Jorge Briz Ministro de Relaciones Exteriores ex presidente de la Cámara de Comercio; Álvaro Aguilar Ministro de Agricultura, ex presidente de la AGEXPRONT, así como el Ministro de Economía Marcio Cuevas; María Antonieta de Bonilla Ministra de Finanzas Públicas ex delegada del sector bancario a la JM; Carmen Aceña Ministra de Educación ex directora del CIEN; y Eduardo Castillo Arroyo Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda estrechamente vinculado al sector azucarero.

⁷ Alfredo Vila en la Secretaría Privada de la Presidencia, hijo de Fraterno Vila conocido azucarero; Eduardo González ex presidente de BANCAFE y de AGEXPRONT; Juan Carlos Leal Molina en la SAAS empresario de servicios de seguridad; y Roberto González Díaz Duran.

no de Berger, guiada por el interés empresarial en la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la ley de Concesiones y la aprobación acelerada de los Megaproyectos, sumado el apoyo a la explotación de recursos naturales (minería, petróleo, agua, etc.). Situación que también desgastó al empresariado: en la encuesta realizada en noviembre por Noguera y Asociados un 47% de los entrevistados indica que los empresarios están actuando mal.⁹

La “cruzada anticorrupción” se ha convertido en un boomerang

Después de dos años de poner en marcha “la cruzada justiciera” contra la corrupción, los resultados son escasos y en la medida que se agota el efecto político de las acusaciones contra el régimen anterior y se multiplican las acusaciones de corrupción contra funcionarios del gobierno de Berger, el tema empieza a revertirse contra el partido de gobierno. La mayoría de los procesos judiciales (Portillo, Byron Barrientos, Reyes López, César Sandoval, Carlos Wholers, Eduardo Weyman, Julio Girón, Carlos De León, Álvaro Colom, López Rodas, Dubón Palma y Abadío Molina), no han concluido en sentencia firme y algunos de los acusados han sido exculpadados o se encuentran en libertad provisional. La población comienza a tener claro que los casos de corrupción únicamente se han utilizado como instrumento de coacción hacia las fuerzas políticas de “oposición”, con el fin de alcanzar los objetivos de gobierno en el Congreso de la República, con efectos notables en la aprobación del TLC, los megaproyectos y los presupuestos 2005 y 2006, entre otros.

La corrupción ha permeado al gobierno empresarial de Berger y funcionarios muy cercanos al presidente se han visto implicados en hechos de corrupción. El recuento abarca al director de Migración por la autorización de visas; al Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Eduardo Castillo) por la exigencia de prebendas a las empresas beneficiadas con contratos, la adjudicación

⁸ Rodolfo Paiz en Desarrollo Local; José Andrés Botran Frente Contra el Hambre; Willy Kaltschmitt en Turismo; Miguel Fernández Bianchi Competitividad y Richard Aitkenhead en Plan de Gobierno.

⁹ Las encuestas confirman el acelerado desgaste del gobierno empresarial de Berger. La encuesta realizada por Vox Latina indicaba que, para julio del 2005, un 50.5% de los guatemaltecos manifestaba su desacuerdo con la gestión de Berger y el 81% afirmó que el país no va por buen camino. En el mismo periodo el 46.2% de los guatemaltecos considera que el país se encuentra estancado y el 27.2% que ha retrocedido. En un sondeo publicado por el Periódico también en el mes de julio del 2005 un 60% de 10,062 entrevistados consideraba que el país está peor que en años anteriores, un 7% dijo que está mejor y el resto que está igual. En el mismo estudio un 79 % opinó que en el periodo que le restan, al gobierno de Berger no podrá cumplir con sus promesas electorales, y un 53% advirtió que Guatemala estará peor en los próximos seis meses. En la última encuesta realizada por Noguera y Asociados en noviembre del 2005 el 41% de los encuestados manifestaba que el gobierno de Oscar Berger no está haciendo nada por sus comunidades; un 55% consideraba que el ejecutivo no tiene un plan de gobierno; y un 50% consideraba que el gobierno está haciendo las cosas mal.

sin licitación de las obras de recapeo en el aeropuerto la Aurora; la anómala adjudicación de los contratos por más de Q50 millones para textos escolares en el Ministerio de Educación; la malversación de fondos en el Ministerio de Gobernación por más de Q25 millones (Arturo Soto); la venta de licencias en Tránsito de la PNC (Quezada Chapeton); la compra de uniformes por la PNC y el Ejército; la compra de medicamentos en el IGSS; la corrupción en el Fondo de Tierras, el ICTA y el MAGA (Alvaro Aguilar); y la adjudicación de diversos contratos en Presidios, Ejército etc. A esta lista se suma el entorno familiar del Presidente

El 2005 representó para Guatemala el estancamiento de los Acuerdos de Paz, la reafirmación de una agenda de carácter neoliberal, lesiva de los intereses nacionales y la profundización de la crisis económica y de la seguridad ciudadana, así como el debilitamiento de la poca institucionalidad democrática existente, el retorno de la corrupción y el enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios públicos.

2005, año de crisis económica y violencia social

En el periodo 2004–2005 el incremento del precio del petróleo provocó severos desequilibrios en la economía nacional. Aumentó el precio de las gasolinas, la tarifa del transporte extra urbano, el costo de la energía eléctrica y el gas propano, así como el costo de la canasta básica. La crisis disminuyó drásticamente el poder adquisitivo de los salarios, profundizando la pobreza y el hambre en el país. La inflación cerró en un 9.23% en 2004 y al mes de noviembre del 2005 registraba una inflación interanual del 10.29%.¹⁰ El costo de la canasta básica vital aumentó de Q2,361.08 en diciembre del 2003 a Q2,764.9 en octubre del 2005 (alrededor de un 18% de incremento).

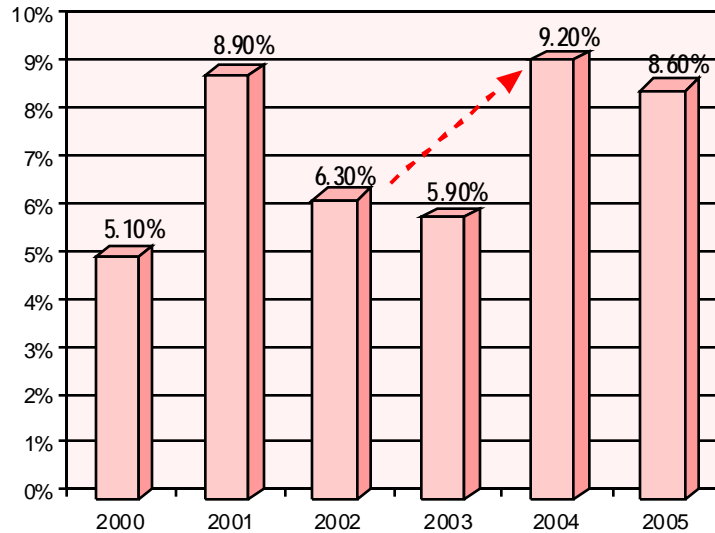
El repunte de la inflación, disminuyendo el poder adquisitivo de las familias más modestas, sumada al desempleo, subempleo y la informalidad del trabajo, ha significado que sólo en la ciudad capital, unos 70 mil guatemaltecos hayan cruzado la línea de pobreza engrosando el ejército de pobres, pasando de 54% a un 56% de la población.¹¹ Adicionalmente, la pregona reactivación económica no se concretó y la economía no sólo se mantuvo estancada sino se deterioró. El crecimiento económico estimado para el 2005 era del 3.2%, luego reajustado al 3.0–3.1% por los efectos del Huracán Stan.¹²

¹⁰ INE, “Comportamiento del Índice de Precios al Consumidor, IPC, al mes de octubre del 2005 base diciembre 2000 = 100.0. Guatemala 7 de noviembre del 2005.

¹¹ COS, “La Bomba Social a Punto de Estallar”. Guatemala, septiembre del 2005.

¹² CEPAL, “Notas Preliminares sobre los efectos de Stan en Guatemala” Guatemala 7 de noviembre del 2005.

GRÁFICA I
Inflación acumulada anual
 Periodo 2000–2005 (año base 2005)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.
 Estimación de cierre para el 2005.

Persiste la incertidumbre sobre la sostenibilidad de los ingresos tributarios en el mediano plazo. Con el gobierno Berger la carga tributaria ha caído por debajo de los niveles alcanzados entre 2003–2002 (10.3%–10.6% del PIB), para situarse en el 2005 alrededor del 9.9% del PIB y podría retroceder al 9.8% en 2006, presionando el déficit fiscal y el endeudamiento. El proyecto de presupuesto 2006 subestima las pérdidas fiscales por la entrada en vigencia del CAFTA¹³ y por la reducción progresiva de la tasa impositiva del IETAAP.¹⁴ La SAT se arriesga a estimar efectos administrativos del orden del 0.54% del PIB (Q1,382.3 millones) y persiste una débil recaudación del IVA.¹⁵ Todo ello confirma que la reforma tributaria del 2004, el llamado “Pacto Fiscal” del gobierno, fracasó en la restitución de los ingresos tributarios, beneficiando al sector empresarial y poniendo en evidencia su escasa voluntad política para asumir el combate y castigo de la evasión y la defraudación fiscal.¹⁶

¹³ El FMI estima una pérdida por el CAFTA en aranceles de 0.5% del PIB, una tercera parte se hará sentir en el 2006 equivalente a unos Q400 millones, mientras finanzas estima únicamente un reducción en aranceles de Q117 millones.

¹⁴ Durante el 2004 la tasa del IETAAP era de 2.5%, durante el 2005 a junio del 2006 de 1.25% y de julio del 2006 a diciembre del 2007 de 1%.

¹⁵ Para junio del 2005 la recaudación del IVA ascendía a Q5,037.6 millones, Q403.0 millones más que en junio del 2004 representando un incremento relativo del 9.2%, mientras el IVA doméstico creció apenas Q89.6 millones, respecto al 2004 (5.2%), por debajo del ritmo inflacionario (9.3%).

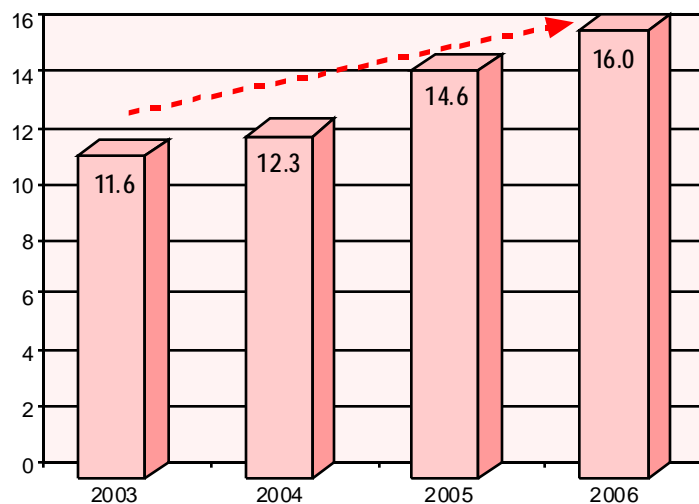
¹⁶ La SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas aun no presentan ninguna aclaración sobre las denuncias que diputados en el Congreso de la República realizaron, referente a un listado de 100 grandes contribuyentes que adeudan al fisco alrededor de Q5,000 millones.

Lo peor es que ante el debilitamiento de los ingresos fiscales, el gobierno de la GANA está conduciendo al país a un acelerado y alarmante endeudamiento público. Sólo para el 2006 se autorizó una contratación de deuda que sobrepasa los Q8,000 millones que, sumada a la del 2004 y la del 2005, hace que en el curso de sólo tres años el gobierno empresarial habrá endeudado al país por más de Q18,000 millones (unos 2,340 millones de dólares).

Al precario desempeño económico hay que agregar el fracaso en materia de seguridad ciudadana producto de un desborde de la violencia y delincuencia común y el aumento del crimen organizado y el narcotráfico en 2005. Las estadísticas indican el repunte de las cifras de asaltos, muertes violentas, hechos delictivos y asesinatos de mujeres, así como una disminución en los niveles de incautación de drogas. Un agravante es el colapso de toda la institucionalidad vinculada al sistema de seguridad y justicia, debido a la infiltración de poderes paralelos y del crimen organizado en los organismos de Estado.

La PNC sigue implicada en actos delictivos como asaltos, secuestros y extorsiones; ejecuciones sumarias (limpieza social) y operaciones de narcotráfico. La sección élite de la PNC para el combate al narcotráfico (SAIA) debió ser desmantelada al resultar involucrados en el narcotráfico sus máximas autoridades, lo mismo que removidas las autoridades del sistema penitenciario luego de las masacres en diferentes cárceles y por complicidad en la fuga de 19 reos de un centro de máxima seguridad.

GRÁFICA 2
Muertes violentas diarias
Promedio, 2003–2006



Fuente: Elaboración propia con datos de Prensa Libre Pág. 5.
Guatemala, martes 24 de enero del 2006.

La presencia del crimen organizado y el narcotráfico ha llegado a tales niveles en los organismos de Estado, que el propio Vicepresidente Eduardo Stein ha reconocido que el narcotráfico ha penetrado el Organismo Judicial y el Ministerio Público, ejerciendo control en departamentos como el Petén, Alta Verapaz, Izabal y Chiquimula.

El Ejército también se ha visto involucrado en el narcotráfico y en actividades delictivas. Miembros del cuerpo élite denominado Kaibiles fueron capturados en México y el mismo Ministro de la Defensa removido, Gral. Carlos Aldana, acusado de autorizar la rehabilitación de una pista aérea bajo responsabilidad del Ejército presumiblemente utilizada para actividades vinculadas con el narcotráfico.

Luego de dos años del Gobierno de Oscar Berger es claro el fracaso de la administración de la GANA en dos aspectos fundamentales: **el agravamiento de la situación económica, con mayor desempleo, hambre y pobreza y el incremento de la violencia común, el crimen organizado y el narcotráfico.** Según la encuesta realizada por *Vox Latina* y publicada por Prensa Libre el 14 de julio del 2005, el 57.4% de los guatemaltecos considera que el principal problema de Guatemala es la inseguridad, la violencia y delincuencia común.

En la misma encuesta, al agrupar las variables de pobreza, mala situación económica, desempleo, incremento de precios y alto costo de la vida, revela que un 30.3% de la población ubica como segundo problema el deterioro de la situación económica. Datos que se confirman en una encuesta realizada por el mismo Gobierno (filtrada al diario el Periódico en el mes de julio), donde un 45% de la población manifestó que los altos precios de los productos es el principal problema del país y un 39% señaló a las maras (pandillas juveniles).

CUADRO I
Seguridad ciudadana
2004-2005

HECHOS DELICTIVOS	2004	2005	VARIACIÓN PORCENTUAL
Homicidios	4,025	4,843	20.3
Muertes violentas de mujeres	531	590	11.1
Violencia intrafamiliar	2,369	2,526	6.6
Robo de vehículos	7,727	6,780	-12.3
Robo a buses del transporte público	149	197	32.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Gobernación, Prensa Libre y la Procuraduría de los Derechos Humanos PDH.



El RD-CAFTA: imposición y pobreza

Desde el punto de vista de los intereses de nuestra nación y la región centroamericana la negociación del TLC con Estados Unidos resultó un *fracaso*. La falta de una estrategia de negociación adecuada sumada a la inexperiencia, improvisación y los constantes cambios de liderazgo en el equipo negociador dieron como consecuencia un mal acuerdo. La negociación del TLC se realizó, sin estudios de impacto y agenda prioritaria; y con una escasa o nula participación de la sociedad civil, afectando su legitimidad.¹⁷

Ante el rechazo social, el proceso de ratificación del TLC en el Congreso de la República se impuso a la fuerza, recurriendo a la represión, la descalificación y el enfrentamiento con la sociedad civil. No hubo consulta con la población y las prometidas iniciativas parlamentarias para la minimización de sus efectos no pasaron de un vergonzoso señuelo.

Al desconocimiento de los términos del TLC, evidente en la mayoría de diputados, se sumó la presión del sector económico y la embajada norteamericana. Las presiones del gobierno de los Estados Unidos y de las transnacionales continúan, planteando nuevas concesiones en detrimento de los intereses nacionales. En oscuras negociaciones transcurre la compra y venta de voluntades políticas donde se augura cristalizarán la voluntad empresarial y las presiones del norte.

La aprobación del TLC con EEUU generará impactos negativos en la economía nacional. “Al no reconocer las asimetrías entre las economías y no discutir los subsidios a la producción se *aceptó una asimetría al revés, a favor de un tratamiento privilegiado al*

¹⁷ Barreda Carlos. “No al TLC”. Prensa Libre Guatemala, septiembre del 2004.

país más poderoso”. Para Guatemala, economía pequeña y abierta, significa la inserción desprotegida en una economía mundial dominada por el capital financiero y las empresas transnacionales que cuentan con el respaldo de sus Estados y abundantes recursos (materiales, administrativos, tecnológicos y financieros). En ese “*libre mercado*” Guatemala sólo cuenta con un aparato productivo atrasado, ineficiente y una sola “*ventaja comparativa*”, como eufemísticamente se le llama a la competitividad por mano de obra barata. Es decir, desempleo, pobreza y por ende bajos salarios.¹⁸

Guatemala se embarcó en *apertura total* a los productos de EEUU traducida en un 80% de partidas libres de aranceles para bienes agrícolas e industriales subsidiados por los EEUU (US\$180 mil millones para el periodo 2002–2007). El aumento de las ayudas directas a la agricultura a partir de la aprobación de la *Farm Bill* en mayo del 2002, provocarán *la desaparición de nuestra producción nacional* y de un elemento fundamental de la estructura social, el productor agropecuario y el campesino, que sustentan la producción para el mercado interno.

La economía de producción de granos básicos (que representa casi el 30% de la PEA) es la más afectada, el maíz y el arroz tiene contingentes altos de cero arancel desde el primer año. Las pérdidas se estiman entre el 10% y 30% de los jornales agrícolas, unos 41,000 a 125,000 empleos, que alcanzan una pérdida de entre Q366 mil y más de mil millones de quetzales. Los departamentos más afectados serán los de mayor pobreza y población indígena.

El TLC reduce la capacidad del Estado de impulsar políticas para el desarrollo económico y social de los pueblos y lesiona gravemente la soberanía nacional al no exigir requisitos de desempeño a la inversión extranjera y permitir a las empresas demandar al Estado; liberaliza todos los servicios públicos, afectando el acceso a los pobres; introduce la protección de los datos de prueba respecto a los medicamentos de marca, restringiendo el derecho a la salud al impactar en el uso de medicamentos genéricos; y permite que las empresas transnacionales se adueñen de la biodiversidad, patentando las especies nativas de semilla. El TLC aumentará la pobreza en el campo y la migración hacia el norte. Los únicos ganadores son los grandes monopolios nacionales que pretenden ceder los intereses de país a cambio de preservar una cuota de privilegios.

El Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) considera que los impactos negativos del TLC con EEUU se incrementarán al desarrollarse en un contexto de ausencia de políticas y programas que atiendan el desarrollo rural y el acceso a la tierra, de una reforma tributaria y fiscal que fortalezca el gasto y la inversión en educación y salud, de una cobertura suficiente de la seguridad social y de una política de empleo y de garantías laborales, incluyendo el mantenimiento de un salario justo para los trabajadores. *La única oportunidad es fortalecer al Estado y desarrollar redes de protección social.*

¹⁸ *Ibíd.*

Las Concesiones, el despojo de los últimos recursos del Estado

Como lo hemos señalado, el objetivo estratégico de los grupos empresariales de carácter oligárquico que apoyaron la candidatura de Oscar Berger es ampliar sus privilegios y desarrollar nuevos mecanismos para la acumulación de riqueza y el aumento de sus ingresos. La estrategia de sobrevivencia en un contexto globalizado, es la captura de espacios públicos que faciliten la apropiación de los recursos del Estado que garanticen el lucro. Es decir, del aparato de gobierno para el fin privado de los negocios. “La idea es que los grandes monopolios nacionales se asocien a la inversión extranjera para la explotación de los recursos naturales (bosques, agua, petróleo, minerales, etc.), la prestación de servicios públicos y la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura nacional, incluyendo el patrimonio cultural (sitios arqueológicos, lugares sagrados y museos etcétera)”.¹⁹ El objetivo es despojar al Estado de medios de producción²⁰ estratégicos para el desarrollo nacional que le permitan a los grandes monopolios nacionales y transnacionales aumentar su cuota de ganancia en el corto, mediano y largo plazo.

Para concretar este objetivo el gobierno de la GANA pretendió imponer una Ley General de Concesiones,²¹ funcional al apetito empresarial y complementaria a la estrategia neoliberal que busca crear las condiciones para que el capital transnacional se instale sin ninguna restricción en el interior del Estado y la nación. Componente fundamental para la concreción de los objetivos del Plan Puebla Panamá (PPP) que promueven la construcción de grandes proyectos de infraestructura, explotación de recursos naturales y la utilización de fuerza de trabajo barata²² y parte de los condicionamientos del RD-CAFTA, campo propicio para las inversiones norteamericanas. “La región que comprende el PPP es una zona estratégica para los Estados Unidos en la reserva de materia prima, mercados, mano de obra y recursos naturales, con el fin de satisfacer los requerimientos de su estructura económica a un bajo costo y relanzar su potencial económico, frente a los otros mega bloques económicos”.²³

¹⁹ COS “La Patria del Criollo” Guatemala, febrero del 2005.

²⁰ Los medios de producción incluyen en sentido estricto los instrumentos de trabajo, el objetivo de trabajo y la fuerza de trabajo y en sentido amplio se refieren también a los recursos naturales y las instalaciones complementarias como carreteras, puertos, aeropuertos e instalaciones de generación eléctrica, incluso edificios etc.

²¹ Durante el 2005 fueron presentadas las iniciativas de Ley General de Concesiones que luego cambio su nombre por la de Ley para el fomento de la Inversión público-privada, sustituida en forma *ad-hoc* por las leyes de la Franja Transversal del Norte y del Anillo Metropolitano.

²² Organizar la región en corredores de tránsito interoceánico que comuniquen al este Estados Unidos con la Cuenca del Pacífico (corredor de infraestructura y corredor energético). Reorganizar económicamente la región para permitir la explotación intensiva de fuerza de trabajo barata y los recursos estratégicos del país; y el control de la biodiversidad mesoamericana (corredor biológico).

²³ Barreda Carlos “Análisis sobre el Plan Puebla Panamá” CONGCOOP Guatemala Junio del 2003.

Las Concesiones no son más que la continuidad a la **política de privatizaciones promovida desde el gobierno de Álvaro Arzú**. El Gobierno del PAN entregó a los inversionistas extranjeros y nacionales empresas altamente rentables para el Estado como el INDE, GUATEL, Empresa Eléctrica, los Ferrocarriles y Correos, entre otros. Trasladó el mantenimiento y construcción de carreteras a la iniciativa privada, así como la prestación de servicios públicos de educación y salud a través de PRONADE y el SIAS. La estrategia económica se enmarcó en las denominadas políticas neoliberales que buscan la configuración de un Estado “subsidiario”²⁴ y la profundización del proceso de apertura económica.

En el mes de noviembre del 2005 el Congreso de la República aprobó de forma precipitada las iniciativas que dan vía libre a la licitación de las obras para la construcción de la Franja Transversal del Norte y el concesionamiento del Anillo Metropolitano, mediante leyes atentatorias de los intereses de la Nación, fundamentalmente por el costo económico y los riesgos que tendrá que asumir el Estado. No importaron mucho las resistencias levantadas con el primer intento de piñatear el país a través de una impresentable ley de contrataciones ni los esfuerzos hechos desde algunos sectores más racionales del gobierno y organismos de la sociedad civil como la USAC para enmendar la plana. Tampoco si se violentaba o no el precario ordenamiento legal vigente ni si la tragedia social y económica producida por la tormenta Stan imponía otras prioridades.

Desgaste del Congreso de la República y de los partidos políticos

El Congreso de la República ha sido escenario de contradicciones, escándalos de corrupción, rupturas de pactos, negociaciones oscuras y frágiles alianzas que dificultan la implementación de una agenda parlamentaria de carácter estratégico y la promoción de la negociación, el diálogo y la búsqueda de acuerdos legislativos.²⁵ Los partidos políticos y sus diputados están más preocupados por adquirir cuotas de poder, cargos y prebendas, que en el desarrollo de una actividad parlamentaria en procura del desarrollo nacional y el bien común. Las más variadas alianzas y los desacuerdos son desactivados mediante la compra de voluntades o amenazas de persecución por la vía judicial. No es al mero beneficio de inventario que en el transcurso del presente año, el Congreso haya sido objeto permanente de señalamientos de corrupción, de mal manejo de recursos y escándalos políticos, así como de supeditación de sus decisiones a los intereses de los poderes fácticos.

²⁴ Según este modelo el Estado sólo interviene en los casos en que los particulares no tengan capacidad de hacerlo. En la práctica, esto ensancha enormemente el campo de acción a la empresa privada y retira del Estado la intervención sobre las actividades estratégicas altamente rentables, como por ejemplo, la telefonía, la electricidad, la explotación de recursos naturales y la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura.

²⁵ COS “Otra Guatemala es Posible” balance de la paz 2004. Guatemala enero del 2005.



El resultado es un mayor desencanto de la ciudadanía con la clase política, situación que perjudica severamente la democracia y fomenta la ingobernabilidad. La falta de transparencia y la ineficiencia en el impulso de políticas públicas y leyes en beneficio social, afectan la legitimidad y cuestionan la representatividad del Congreso de la República y de los diputados. No obstante, la lógica que el “*fin justifica los medios*” se impone en el Congreso, en función de concretar los mecanismos y grandes negocios que permitan ampliar las ganancias de los grupos económicos afines al Presidente Berger y al partido oficial. La dinámica parlamentaria ha incluido la *compra de votos*, el *reparto de viajes*, *asesores y ayudantes*, *comisiones y obras* y un *incremento salarial solapado* para quienes votaron a favor de la reelección del oficialista Méndez Herbruger como presidente del Congreso.

Producto de esta reelección se impone una agenda legislativa con un claro sesgo en favor de ciertos grupos económicos vinculados al proyecto de la GANA. Dentro de un Congreso donde inobjetable propósitos de búsqueda de consensos se traducen en las deleznable negociaciones que dieron lugar a la aprobación del presupuesto 2006. La incorporación de una partida de Q400 millones²⁶ para que los diputados realicen obras y las contraten a través de sus empresas, sin detalle de programas y proyectos, sin definir las fuentes de financiamiento pero recargando la deuda pública, es un triste ejemplo de una realidad que demuestra que en unas pocas horas se puede sentenciar al país.

El sistema político guatemalteco apunta a nuevas crisis de legitimidad, ante todo por la imposición de medidas y decisiones que afectan el bien común, en parti-

²⁶ En el 2005 se creó el Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR), con una asignación presupuestaria de Q200 millones, al cual hoy se asignan Q400 millones manejados por la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia.

cular la vida de los más pobres, por las componendas y tranzas políticas como estilo de gobierno en sustitución del interés general y del debate parlamentario en el Congreso, por la utilización de la justicia como arma política y por la persistencia de la impunidad y corrupción, por la prominencia de los intereses económicos en los actos de gobierno pasando encima de los intereses sociales y nacionales, por la intromisión creciente de poderes ocultos en las estructuras del Estado y por la priorización de agendas foráneas que agravan la situación interna, entre otros.²⁷

Los datos estadísticos más recientes confirman el deterioro de la imagen del Congreso de la República y del sistema de partidos políticos. El 59% de los guatemaltecos desaprueba la gestión del Congreso y el 61% no se siente representado por los partidos políticos.²⁸ En la última encuesta realizada por Noguera y Asociados, un 57% de los entrevistados califica negativamente el trabajo de los partidos políticos. Un 64% de guatemaltecos considera que las elecciones del 2007 ayudarán muy poco o nada en la solución de sus problemas, visión que se refuerza en el área rural donde un 74% aún no tiene preferencia política.²⁹

La tormenta tropical Stan: demostración de una profunda crisis social

Stan develó (una vez más) el carácter clasista, racista y excluyente de un estado concentrador de la riqueza y del ingreso, preservado sobre bases caducas e injustas y reproductor de la desigualdad, pobreza y marginación social. Las causas de la vulnerabilidad de las víctimas están directamente relacionadas a su condición de pobreza, a la poca o inexistente inversión social por parte del Estado, a la degradación del medio ambiente y a la escasa cultura de prevención. Factores que se han multiplicado producto de una política sistemática de debilitamiento del Estado y de reducción de sus capacidades para garantizar el desarrollo, la equidad y el bien común.³⁰

La pérdida de cultivos, servicios básicos, viviendas infraestructura productiva y física, ocasionados por Stan, profundizaron la situación de pobreza, hambre y desigualdad. Según el estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL acerca del impacto del Huracán Stan en Guatemala, el paso de este fenómeno natural impactó sobre los sectores sociales, y las condiciones de

²⁷ Foro Ecuaméxico Por la Paz y la Reconciliación “Mensaje en ocasión del IX Aniversario de los Acuerdos de Paz” Guatemala, diciembre del 2005.

²⁸ El Periódico Pág. 2-3. Guatemala, lunes 19 de diciembre del 2005

²⁹ El Periódico Pág. 2-3. Guatemala, lunes 19 de diciembre del 2005.

³⁰ COS “No es para Tanto”. Guatemala, 23 de Octubre del 2005.

vida de los grupos poblacionales, productivos y étnicos más vulnerables. La estimación preliminar de pérdidas y daños (reconociendo que no es un dato final ni exhaustivo) hecha por la CEPAL es de Q7,472.7 millones.

Según CEPAL “.. el efecto del Stan es sobre todo en el ámbito social, con consecuencias difíciles de cuantificar en el tejido social, en las redes comunitarias, y con consecuencias diferenciadas entre hombres y mujeres y respecto de los diversos grupos étnicos y culturales que definen el carácter multicultural del país... resulta evidente que la población indígena fue afectada de manera superior a su participación porcentual en la composición de la sociedad tanto en el plano local como en el departamental y nacional”.³¹

CEPAL indica que “la recuperación social y la reconstrucción económica y física requiere una atención diferencial a dichos grupos poblacionales que eran, sin el impacto de Stan ya los más vulnerables y expuestos. Súmese a ello que los departamentos con mayor daño y pérdida son asimismo los de mayores índices de pobreza y/o los de menores índices de desarrollo humano y queda claro que Stan viene a agravar las condiciones sociales, económicas, ambientales y de convivencia de por sí frágiles”.³²

La FAO ha lanzado recientemente una alerta de emergencia ante inminentes riesgos de hambruna en diferentes zonas geográficas del país pero, a la fecha, el gobierno no ha presentado un plan para la reconstrucción de la economía familiar detallando las políticas, programas y proyectos a impulsar en los departamentos afectados por el Huracán. Únicamente se ha conocido, lo contemplado en el presupuesto aprobado 2006 que tiene un claro sesgo hacia la rehabilitación de infraestructura física (puentes, carreteras y caminos) sin contemplar con claridad la reactivación de la producción y economía campesina, así como la seguridad alimentaria de las comunidades.

La institucionalidad de la Paz, entre el descrédito y la incertidumbre

A casi 10 años de firmada la Paz el proceso de implementación de los Acuerdos se encuentra estancado, más allá que las acciones impulsadas en su nombre no han pasado del show o de la estafa. El gobierno Berger comenzó por desarticular los remanentes de institucionalidad legítima, eliminando las dos comisiones de seguimiento creadas o derivadas de los Acuerdos de Paz, la CAAP y la del Pacto Fiscal, sustituyéndolas por otras cooptadas, de alcances y funciones limitadas. Tampoco, en dos años de gobierno la administración Berger nunca ha presentado una Agenda Prioritaria para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

³¹ Notas Preliminares sobre los efectos de Stan en Guatemala. CEPAL 7 de noviembre del 2005.

³² CEPAL, *op. cit.*

La nueva institucionalidad, si llegó a funcionar, se desgastó y desarticuló aceleradamente. La CNAP languideció sin trascender, apenas se logró reunir y varios de sus miembros declinaron su participación. El secretario de la paz Victor Montejo renunció a su cargo y se retiró del gobierno emigrando a la UNE luego de severas críticas al gobierno de la GANA por su falta de compromiso con la agenda de la paz. Mientras tanto, las mesas de concertación y las comisiones paritarias y multisectoriales pugnan por subsistir sin una dinámica vinculante.

Finalmente en el Programa Nacional de Resarcimiento, PNR, las contradicciones internas entre las organizaciones de víctimas, las pugnas por el manejo de recursos financieros e institucionales, los intereses electorales de los funcionarios cercanos al Vicepresidente, la incapacidad de los funcionarios de gobierno y la manipulación, no han permitido la puesta en marcha del resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno. En medio de protestas y acusaciones contra la presidenta de la comisión Rosalina Tuyuc, el gobierno decide intervenir el PNR en noviembre del 2005.

En este contexto la Ley Marco de los Acuerdos de Paz³³ sucede dentro de un escenario adverso, a destiempo, sin recursos presupuestarios y cuando las políticas neoliberales y el sesgo empresarial están establecidos, no pasando de un hecho simbólico. En consecuencia, el proceso de convocatoria y la selección de los delegados de sociedad civil al Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz despertó escaso interés.

El COS considera que es fundamental e indispensable promover la más amplia participación social a partir de las perspectivas que se abren dentro de la nueva institucionalidad de la paz, con el fin de revitalizar la articulación social y el impulso del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Resurgimiento del Movimiento Social y agenda alternativa al paradigma Neoliberal

Después de muchos años de reflujo, en el 2005 el movimiento social dió señales de reactivación y resurgimiento. Los esfuerzos de movilización, de resistencia y dignidad nacional, ante la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos se constituyeron en el parteaguas que da como consecuencia el tránsito por una nueva etapa de organización social en el país. A pesar de que aún sea difícil la caracterización de la ruta por donde va a transitar el movimiento social guatemalteco, a causa de la diversidad de frentes de lucha y agendas todavía dispersas en un escenario político confuso.

³³ Decreto legislativo 52-2005.

Los esfuerzos por constituir un gran espacio de convergencia social paulatinamente van esbozando resultados. La constitución en el 2004 del Movimiento Indígena Campesino Sindical y Popular y su consolidación en el 2005 son signos alentadores sobre la emergencia del movimiento social como actor relevante en el escenario político. La etapa del liderazgo mediático empieza a ceder terreno ante el surgimiento de movimientos con crecientes y variadas motivaciones de justicia social. Campesinos, maestros, trabajadores del Estado, víctimas de violaciones a derechos humanos y trabajadores de la economía informal, en diferentes momentos del año pasado dieron demostraciones de convocatoria y fuerza.

El movimiento social podrá avanzar en la medida en que fortalezca su capacidad concientizadora en torno a una agenda político-programática de trascendencia nacional, con un liderazgo visionario y con prácticas éticas y democráticas a su interior.

Ante un contexto económico y político adverso, el movimiento social guatemalteco está obligado a revisar su estrategia, a adecuarse a los nuevos escenarios y retos y a profundizar su unidad de lucha. La presente etapa debe de visualizarse como el inicio de un proceso estratégico de largo aliento, de acercamientos y construcción de consensos sobre una plataforma y proyecto de nación revolucionario y transformador, que no sólo rompa con las caducas estructuras económicas, políticas y sociales sino que además sea capaz de hacerle frente al modelo neoliberal y sus estructuras económicas, políticas e ideológicas.

Los retos en la actual etapa para la lucha y las aspiraciones del movimiento social trascienden la oferta de agentes políticos establecidos. Las experiencias en la América del Sur apuntan a la irrupción del movimiento social en los planos políticos institucionales, ya no como meros espectadores de la dinámica política partidaria sino como actores plenos con incidencia y capacidad de transformación de la sociedad.

Las coyunturas electorales han dejado de ser simples incidentes temporales y han pasado a convertirse en momentos importantes de definición de correlación de fuerzas, en donde los movimientos sociales están desempeñando un papel más proactivo. No se trata de desnaturalizar a los movimientos sociales sino de asumir una responsabilidad cada vez más imperiosa. Las alergias a la participación política deben ser superadas, abriendo paso a una nueva etapa de construcción democrática desde perspectivas populares. Se trata de la constitución de una fuerza política revolucionaria, alternativa, transformadora, capaz de impulsar el proyecto de Nación contenido en los Acuerdos de Paz y las reformas estructurales que el Estado requiere.

El objetivo estratégico de la participación política del movimiento social es la refundación del Estado, la construcción de la II República sobre la equitativa distribución de la riqueza, la justicia social, la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, la instauración de la democracia real y la equidad de género.



**Crecimiento económico
y política fiscal**

Políticas públicas y cumplimiento de los Acuerdos de Paz

I. Crecimiento económico y política fiscal

a. El crecimiento económico

El crecimiento económico registrado es apenas superior al poblacional: según el Instituto Nacional de Estadística (INE) el crecimiento demográfico es del 2.6% mientras que la economía en el período 2000–2004 lo hizo a un promedio del 2.5%, es decir que quedó prácticamente estancada. En el 2005 a esta tendencia se agregan los precios del petróleo y los efectos del huracán Stan. En suma, el único aumento real fue el del costo de la vida.³⁴

La estimación preliminar de pérdidas y daños es de Q7,472.7 millones.³⁵ La reconstrucción de los daños causados por el Stan podría resultar en una tabla de salvación para el gobierno y un estímulo para la economía pero la persistente debilidad de los ingresos tributarios es un pésimo augurio para las demandas sociales agudizadas por la pérdida de cultivos, servicios básicos, vivienda, las pérdidas ocasionados en la infraestructura del tejido comunitario y los daños en el sistema productivo de sobrevivencia. El incremento de costos en la canasta básica, sean especulativos o inflacionarios, ha impactado fuertemente sobre el poder adquisitivo de los salarios, profundizando la pobreza en todo el país.

En contraste, una élite de agroexportadores tradicionales, ha obtenido grandes beneficios como consecuencia del aumento de la demanda y los precios internacionales del café, azúcar, banano y hule. Las exportaciones presentaron un crecimiento de alrededor del 8.3% de noviembre del 2004 a noviembre del 2005, pasando de US\$4,591.1 millones a US\$4,972.2 millones en 2005. Sin embargo, estos beneficios se concentran en las mismas familias de siempre, privilegiadas por exenciones en el pago de impuestos y no obligadas en sus fincas, en especial de café y caña de azúcar, a servir prestaciones laborales ni a cumplir con los mínimos salariales.

El crecimiento económico es insuficiente para atender los grandes rezagos sociales, persistiendo los elevados niveles de pobreza, altas tasas de desempleo, bajos salarios y una distribución del ingreso y la riqueza concentrada en una minoría. Situación reforzada por un Estado débil que reproduce la desigualdad en la medida en que no impulsa ningún mecanismo redistributivo: la tributación es baja e injusta, el gasto y la

³⁴ Monzón, Marielos: “Un conejo en el país de las Maravillas”, Prensa Libre, pág. 16. Guatemala 17 de enero del 2006.

³⁵ Estimación de la CEPAL. El monto total del impacto (Q 7,473 millones) equivale a 3.4% del PIB del 2004; el monto de los daños (Q 3,160 millones) representa un 39% de la formación bruta de capital en la construcción del 2004, y el valor de las pérdidas (Q 4,313 millones) equivale al 2% del PIB.

inversión social insuficiente, no existen políticas de acceso a la tierra y de desarrollo rural, la cobertura de educación y salud es limitada y la seguridad social mínima.

CUADRO 2
Impacto tormenta tropical Stan
Desglose de daños y pérdidas (millones de Quetzales)

SECTOR Y SUBSECTOR	DAÑOS	PERDIDAS	TOTAL
Sociales	586.7	544.6	1,131.3
Vivienda	505.0	456.4	961.4
Educación	52.6	9.3	61.9
Salud	29.1	78.9	108.0
Productivos	305.9	1,736.4	2,042.3
Agropecuario	178.9	412.1	591.0
Industria	75.0	355.8	430.8
Comercio	50.0	564.9	614.9
Turismo	2.0	403.6	405.6
Infraestructura	1,959.5	1,436.8	3,396.3
Agua y saneamiento	46.4	43.7	90.1
Electricidad	22.1	16.3	38.4
Transporte	1,891.0	1,376.8	3,267.8
Medio ambiente	308.0		308.0
Gastos emergencia		594.8	594.8
TOTALES	3,160.1	4,312.6	7,472.7

Fuente: CEPAL El desastre de Octubre del 2005 en Guatemala: Estimación Preliminar de su Impacto Socioeconómico y Ambiental. Guatemala 8 de Noviembre del 2005.

El futuro económico de Guatemala no parece muy optimista. El crecimiento económico registrado en 2004 alcanzó únicamente el 2.6% y al cierre del 2005 se estima un crecimiento del 3%. El programa de reactivación económica ¡Vamos Guatemala! 2004–2005 se limita a reagrupar, con ligeras variantes, una serie de programas que se venían ejecutando con anterioridad y evade la temática del acceso a la tierra y el desarrollo rural, así como la necesidad de impulsar una reforma tributaria progresiva, con el fin de elevar sustancialmente el gasto y la inversión social. Sus resultados son negativos si se tiene en cuenta que la inflación aumentó en casi un 20% afectando el poder adquisitivo de la población. Muy lejos está la meta de crecimiento económico del 6% establecida en los Acuerdos de Paz, necesaria para reducir la pobreza.

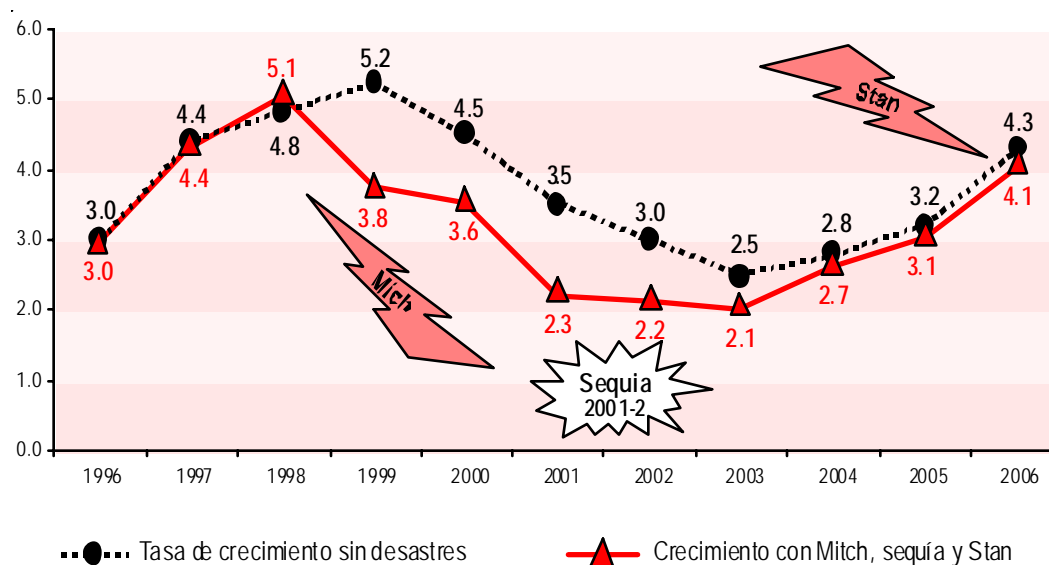
La meta del 4.2% para 2006 es muy optimista y se encuentra condicionada a la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con EEUU, y al arranque de los



Megaproyectos (Anillo Metropolitano y la carretera de la Franja Transversal del Norte). El gobierno también estima que el crecimiento estará estimulado por un déficit fiscal del 2.5% del PIB aprobado para financiar las tareas de reconstrucción, el incremento de las remesas familiares (US\$3,500 millones) y los precios internacionales del azúcar y el café.

No obstante que la entrada en vigencia del TLC para Guatemala depende de la aprobación por el Congreso de la República de la ley de implementación y que los megaproyectos enfrentan problemas para su puesta en marcha (aprobación

GRÁFICA. 3
El efecto acumulativo de sucesivos desastres:
lastre en el crecimiento



Fuente: CEPAL El desastre de Octubre del 2005 en Guatemala: Estimación Preliminar de su Impacto Socioeconómico y Ambiental. Guatemala 8 de Noviembre del 2005.

de los reglamentos y preparación de los eventos de licitación), se supone que la voluntad del criollo será suficiente para superar esos escollos. Sin embargo, las últimas disposiciones migratorias en EEUU podrían afectar el flujo de remesas al país y siempre está pendiente el riesgo de una desaceleración de la economía norteamericana, prevista por el FMI a finales del 2005, junto al incremento de los precios del petróleo. En suma, el crecimiento económico podría reducirse en el 2006 de 4,2 a un 3.1% PIB.³⁶

Los empresarios también tiene una percepción poco optimista, la XXVI Encuesta Empresarial de Asies de septiembre del 2005 indica que el 38% de los encuestados consideran que la situación económica del país será peor en los próximos seis meses, el 39% considera que seguirá igual y únicamente el 23% manifiesta que mejorará. Es decir, las expectativas mismas de los empresarios no son precisamente las más positivas. Uno de los ejemplos más significativos es el del sector textil, especialmente el área de maquila. Según Carla Caballeros, directora de la Comisión de Vestuario y Textiles, VESTEX a lo largo del 2005 se produjo el cierre de 48 fábricas maquiladoras, lo que significó la pérdida de más de 20,258 empleos.

En el panorama económico del 2006 también deben considerarse otros factores que afectan el desempeño como la inseguridad, la violencia, el narcotráfico y la corrupción, la conflictividad social y el desgaste de los partidos políticos y el desprestigio del Congreso de la República que pueden derivar en una crisis de gobernabilidad.

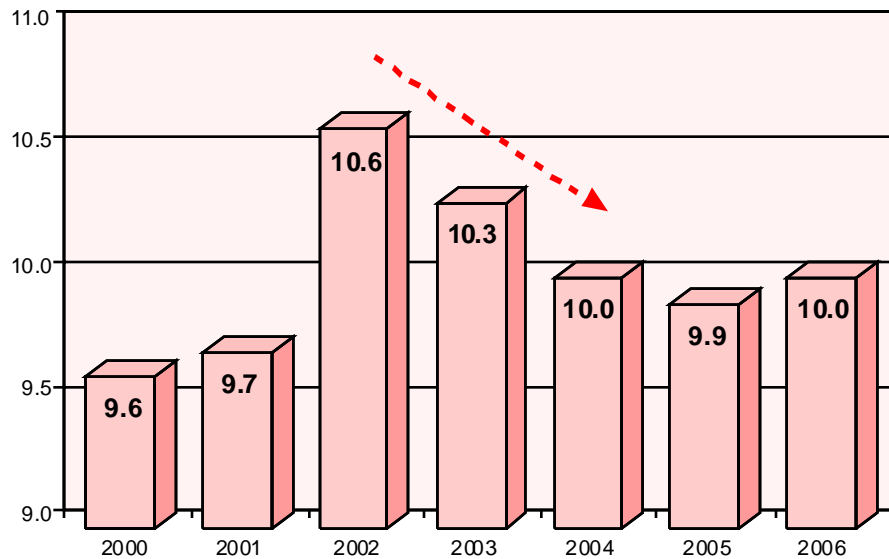
b. La política fiscal

Las finanzas públicas en Guatemala se caracterizan por la insuficiencia de recursos, persistente déficit fiscal, inequidad de la estructura tributaria y altos niveles de evasión, que se reflejan en un limitado gasto e inversión pública. La salida fácil sigue siendo el incremento del endeudamiento público. El Estado sigue incumpliendo el compromiso establecido en los Acuerdos de Paz de constituir un sistema tributario justo equitativo y globalmente progresivo que garantice los recursos necesarios para atender el desarrollo social, estimular la inversión y el crecimiento económico con equidad.

Las modificaciones tributarias realizadas en el 2004 fracasaron en su objetivo de restituir los ingresos tributarios y elevar la recaudación. La supresión del IEMA y su sustitución por el IETAAP, las modificaciones al impuesto de bebidas alcohólicas y al impuesto a los combustibles únicamente beneficiaron al sector privado. Y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) mantiene un pobre desempeño en su cometido de investigar y castigar la evasión y la defraudación fiscal.

³⁶ “La esperanza nuestra es que por lo menos se mantenga el crecimiento del 2005 (3%) o un poco más. Si se alcanza el 4.2% sería excelente” declaraciones de Eric Offerdal representante del FMI en Guatemala. Prensa Libre Pág. 19. Guatemala 19 de diciembre del 2005.

GRÁFICA 4
Carga tributaria
 2000–2006 en porcentajes del PIB



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT.

Luego de casi 10 años de los Acuerdos de Paz, la carga tributaria únicamente se incrementó en tan sólo el 1.5% del PIB durante el periodo (1995–2005), mientras los Acuerdos proyectaban elevarla en un 4% del PIB con el fin de alcanzar una carga tributaria del 12% del PIB en el 2000. En los últimos días de diciembre del 2005, la SAT informó que no alcanzara la meta de recaudación tributaria establecida para el 2005 en Q25,138 millones. La Superintendente de Administración Tributaria Carolina Roca reconoció que los pagos anticipados del IETAAP, los diferenciales en el tipo de cambio, la vigencia del artículo VII del Acuerdo General de Aranceles (GATT) y el incremento de la evasión en la recaudación del IVA afectaron la recaudación. El resultado es que la carga tributaria en el 2005 podría situarse en alrededor del 9.9% del PIB y podría retroceder al 9.8% del PIB en el 2006.

El proyecto de presupuesto 2006 subestima la pérdidas fiscales por la entrada en vigencia del CAFTA³⁷ y por la reducción progresiva de la tasa impositiva del IETAAP;³⁸ existe una apuesta arriesgada a un efecto SAT del 0.54% del PIB (Q1,382.3 millones); y, persiste una debilidad en la recaudación del IVA –se estima no recabar más

³⁷ El FMI estima una pérdida en aranceles de 0.5% del PIB por el CAFTA, una tercera parte equivalente a unos Q400 millones se hará sentir en el 2006, mientras Finanzas estima únicamente una reducción de Q117 millones.

³⁸ Durante el 2004 la tasa del IETAAP era de 2.5%, durante el 2005 a junio del 2006 de 1.25% y de julio del 2006 a diciembre del 2007 de 1%.

de un 40%—. ³⁹ Un riesgo adicional de pérdida de ingresos tributarios, lo constituyen la promoción de una ley de incentivos fiscales al turismo, reformas a la ley de zonas francas y maquila; y la intención de eliminar el impuesto a los combustibles. ⁴⁰ Finalmente hay que apuntar que la SAT apuesta a la aprobación por el Congreso de la República de la llamada Ley Antievasión para sostener la recaudación del 2006, con el fin de recaudar alrededor de unos Q1,000 millones, producto del establecimiento de un sistema de retenciones en el IVA.

Es importante señalar que existen dudas en cuanto a la forma de cuantificar las devoluciones del IVA a los exportadores por más de Q1,400 millones anuales que erosionan los ingresos tributarios del Estado, inflando los ingresos tributarios reales. Es necesario también, hacer referencia al pesado costo fiscal de las comisiones pagadas al sistema bancario por la recaudación de impuestos, que se suma como ganancia al de las operaciones monetarias del BANGUAT. Para el 2006 se estima que sobre un total de ingresos corrientes de casi Q28,000 millones el sistema bancario retiene alrededor del 1.9%, es decir, unos Q535 millones por ese sólo concepto, sin contar otras operaciones. ⁴¹

El déficit fiscal es un comportamiento recurrente de las finanzas públicas en Guatemala, debido a la dificultad de elevar los ingresos tributarios. El déficit fiscal podría cerrar el 2005 en alrededor de un 1.5% del PIB y el Congreso aprobó un déficit fiscal para el 2006 equivalente al 2.5% del PIB. El déficit propuesto por el ejecutivo al Congreso de la República antes de la tormenta Stan ascendía al 1.9% del PIB, pero después aumento debido a dos factores: el imperativo de asignar recursos para reconstruir la infraestructura dañada por Stan y la falta de voluntad política para implementar medidas adicionales con el objetivo de aumentar los ingresos. ⁴² Es importante indicar que la debilidad en la sostenibilidad de los ingresos tributarios podrían resultar en una disminución de la recaudación prevista para el 2006 disparando el déficit fiscal arriba del 2.5% establecido.

El resultado de un déficit del 2.5% del PIB es un aumento del endeudamiento Público. El endeudamiento interno se incrementa del 2004 a 2006 en un 85.3%, pasando de Q2,029.7 millones (0.9% del PIB) a Q3,763 millones (1.46 del PIB). La política de venta de bonos incrementará las tasas de interés y disminuirá el crédito productivo afectando la reactivación económica y el empleo. Lo cual obligará al BANGUAT a seguir emitiendo mayor cantidad de OMA, aumentando el costo de la política monetaria y beneficiando a los banqueros. El costo de la política monetaria se pretende incrementar en Q195.8 millones en el 2006 representando Q1,159.5 millones (0.4% del PIB).

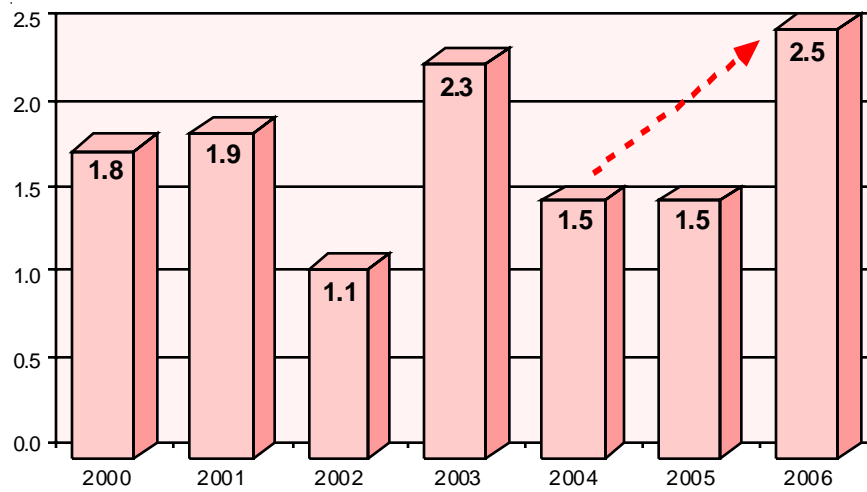
³⁹ Para junio del 2005 la recaudación del IVA ascendía a Q 5,037.6 millones, Q 403.0 millones mas que en junio del 2004 representando un incremento relativo del 9.2%, mientras el IVA domestico creció apenas Q 89.6 millones, respecto al 2004 (5.2%), por debajo del ritmo inflacionario (9.3%).

⁴⁰ COS "Por un Presupuesto Solidario 2006: reconstrucción para el cambio. Guatemala, octubre del 2005.

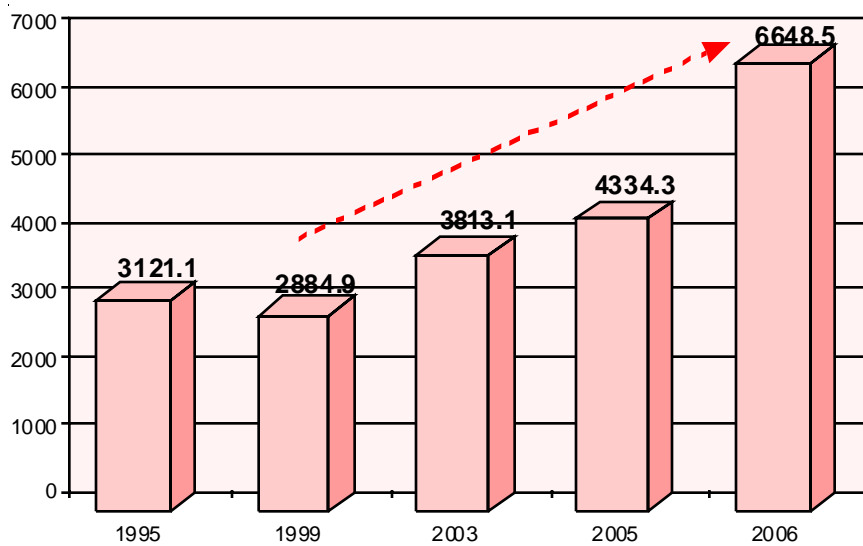
⁴¹ El pago a recaudadores del sistema bancario se incrementa de Q455 millones en 2005 a Q535 millones en 2006.

⁴² ICEF "Déficit señales de Peligro". El Periódico Pág. 17 Economía. Guatemala, martes 13 de diciembre del 2005.

GRÁFICA 5
Déficit fiscal
Período 2000–2006 como % del PIB



GRÁFICA 6
Servicio de la deuda
1995, 1999, 2003, 2005, 2006 (millones de Quetzales)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT.

El **endeudamiento externo** aumenta en un 131% del 2005–2006 y en un 22.3% del 2004 al 2006 al pasar de Q3,727 (1.7% del PIB) a Q4,556.5 (1.8% del PIB). **El servicio de la deuda** representa ya un 18.4% del presupuesto nacional y aumentaría en 61% del 2004–2006 al pasar de Q4,129 (1.9% del PIB) a Q6,648 millones (2.6% del PIB). Adicionalmente **la deuda pública interna** se incrementó en Q5,646.6 millones en la gestión de Berger pasando de Q11,036.7 millones en 2004 a la cantidad de Q16,683.3 millones en 2005.

Es importante señalar que la banca multilateral aporta Q2,676.3 millones en apoyo al presupuesto como fondos que pueden ser usados sin un destino específico ni restricciones –cheque en blanco–. Así pues, que ya no se trata de inversión sino que puede dedicarse a “consumo”, es decir, a sustituir impuestos. Llama la atención que incluso se proponga en el proyecto de presupuesto 2006 que el 13% del servicio de la deuda sea financiado con recursos provenientes de préstamos externos, es decir pagar deuda con más deuda.

El Gasto Social. En honor a la veracidad y transparencia, debe ser revisado el gasto clasificado como social para que quede claro cuánto es lo que el país realmente invierte en recurso humano y capital social, es decir, en los conocimientos, aptitudes y experiencia que hace a los seres humanos económicamente productivos y en el armado del entramado que facilita la coordinación y cooperación ciudadana para el beneficio mutuo. Su clasificación en función de una vaga “orientación de asistencia social” es funcional para el manejo político y diluye la comparación internacional del gasto.

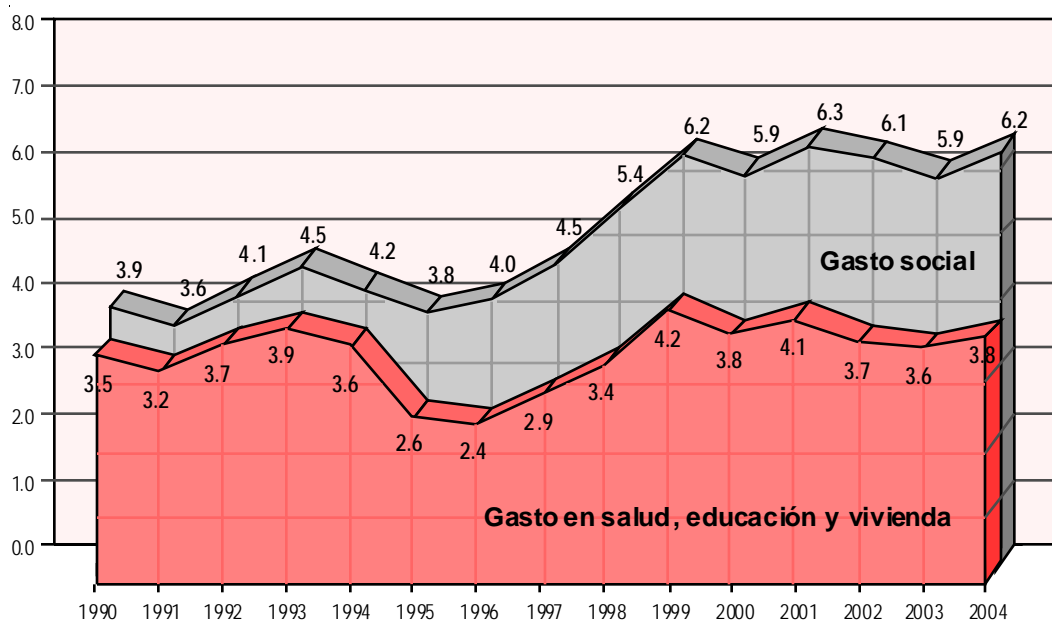
Es cierto que no existe aún una definición universalmente aceptada sobre el contenido programático de la función social, pero en esa dirección apunta el Consenso de Oslo (abril de 1996) que definió la categoría basal de los servicios sociales como aquellos referidos a la educación básica (primaria y secundaria), la atención primaria de salud, los programas de nutrición, salud reproductiva, salud ambiental con agua potable y saneamiento y, también, la capacidad institucional para proporcionar estos servicios.

Otras categorías de asistencia y seguridad social son complementarias y hay un consenso bastante generalizado sobre que en el gasto social se incluyen programas de vivienda (subsídios y programas públicos de apoyo al sector), la asistencia social (programas de corte asistencialista) y la seguridad social (pensiones y jubilaciones financiadas por el Estado). Pero lo que no tiene justificación es la inclusión de gastos de gobierno municipal o los de infraestructura económica por más finalidad social que se le quiera atribuir a la descentralización.

Las metas de gasto social. **Los Acuerdos de Paz hacen especial énfasis en el gasto en educación, salud y vivienda, y sus metas cuantitativas toman como punto de referencia 1995, año que registra el gasto público más bajo del período, junto con 1996, en términos relativos al PIB. Pero,**

como se puede observar en la gráfica, el cumplimiento de esas metas no significó mayores cambios con respecto a los años anteriores a 1995 en lo que respecta a salud, educación y vivienda. Hubo sí un incremento del gasto social total pero cargado en lo que se denomina Desarrollo Urbano y Rural y en la función Trabajo y Previsión Social, que actualmente representan un tercio del total.

GRÁFICA 7
Gasto social ejecutado
 1990–2004 (porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos MFP, BANGUAT y SEGEPLAN
 Salud incluye agua y saneamiento y medio ambiente
 Educación incluye cultura y deportes, ciencia y tecnología

En el primer caso, resultado del mayor apoyo presupuestario a las municipalidades producido por la penetración de las tendencias descentralizadoras y las de combate a la pobreza delineadas por los organismos internacionales. En el segundo, por el creciente peso de las obligaciones de sostén al plan de pensiones de las Clases Pasivas del Estado⁴³ y de una mayor ejecución de las partidas presupuestarias destinadas a cubrir, parcialmente, las cuotas patronales del Estado en el IGSS. De forma que el gasto en salud, agua y saneamiento, educación, cultura y deporte, preservación del medio ambiente, ciencia y tecnología y vivienda, se mantiene por debajo o excepcionalmente supera el 4% del PIB.

⁴³ En conjunto, la función Trabajo y Seguridad Social en 14 años se multiplicó 10 veces en valores corrientes, pasando de unos 260 millones en 1990 a casi 2,500 en el 2004 y más de dos veces en términos reales.

Es exigencia de los Acuerdos de Paz, la priorización del gasto social pero su evolución en relación con el gasto total del gobierno central muestra una tendencia aún más desfavorable para salud, educación y vivienda. Si bien el gasto social parece participar en mayor proporción con relación a 1995 y los años previos, el gasto prioritario demandado por los Acuerdos de Paz queda en niveles bastante más bajos que los previos a la firma de la paz, con un ligero e inconstante incremento respecto a 1995.

CUADRO 3
Metas de gasto público según los Acuerdos de Paz
(como porcentajes del PIB)

CONCEPTO		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Salud	<i>meta</i>	1.01	1.11	1.20	1.32	1.32	1.32	1.32	1.32
	<i>ejecutado</i>	1.05	1.14	1.45	1.35	1.36	1.28	1.28	1.20
Educación	<i>meta</i>	1.91	2.21	2.34	2.49	2.49	2.49	2.49	2.49
	<i>ejecutado</i>	1.77	2.16	2.46	2.45	2.69	2.54	2.63	2.50
Seguridad Pública	<i>meta</i>	0.39	0.45	0.48	0.51	0.51	0.51	0.51	0.51
	<i>ejecutado</i>	0.53	0.56	0.74	0.74	0.79	0.72	0.79	0.65
Organismo Judicial	<i>meta</i>	0.20	0.24	0.25	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
	<i>ejecutado</i>	0.27	0.30	0.30	0.32	0.33	0.28	0.34	0.31
Ministerio Público	<i>meta</i>	0.12	0.14	0.15	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17
	<i>ejecutado</i>	0.14	0.16	0.15	0.17	0.20	0.20	0.20	0.18
Vivienda	<i>meta*</i>	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
	<i>ejecutado</i>	1.48	5.77	3.14	0.08	0.85	0.89	0.84	0.87
	<i>sobre PIB</i>	0.06	0.55	0.29	0.01	0.08	0.09	0.09	0.09
Defensa Nacional	<i>meta</i>	0.88	0.79	0.67	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66
	<i>ejecutado</i>	0.74	0.74	0.68	0.83	0.94	0.68	0.72	0.43

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y SICOIN.

* ingresos tributarios

Finalmente, si bien aparentemente se ha cumplido con la exigencia de priorizar el gasto social, esto como vemos es más ficticio que real. Es así que, además de que las metas corresponden al 2000 y no han sido actualizadas, y a pesar de que sucesivos gobiernos han declarado su voluntad política de privilegiar el gasto social, el presupuesto ejecutado en educación apenas llega a su meta, el de salud está por debajo y tiende a caer y el de vivienda ni se aproxima al mínimo del 1.5% de los ingresos tributarios.

Desarrollo rural y acceso a la tierra



II. Desarrollo rural y acceso a la tierra

La crisis agraria se sigue profundizando y es evidente que la vía del mercado de tierras impuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son insuficientes y no resuelven la situación de hambre y pobreza en el campo. El esquema del mercado de tierras no ha conseguido superar la tradicional problemática de la corrupción e ineficiencia, disminuir la conflictividad agraria, y modificar la injusta estructura de la tenencia de la tierra en el país⁴⁴. El modelo ha profundizado la desigualdad y la conflictividad agraria, al endeudar a miles de familias campesinas y propiciar el arrendamiento de tierras, en un contexto de ausencia de políticas de desarrollo rural y de una débil institucionalidad agrícola que promueva el desarrollo.

La política agraria sigue sin responder a los intereses de miles de familias campesinas que necesitan de la concreción de una política de desarrollo rural integral que contribuya a su desarrollo y que les permita tener más oportunidades de acceso a la salud, la vivienda, la educación, el trabajo e infraestructura básica, como condición fundamental para mejorar sus niveles de vida. Las políticas impulsadas se han limitado a fortalecer al sector terrateniente y agroexportador, subsidiar programas de emergencia de ayuda alimentaria –transgénica– y a garantizar la certeza jurídica sobre la propiedad con el fin de promover la inversión extranjera en la explotación de los recursos naturales (Minas, Petróleo, Agua). El incremento de la violencia y la represión es la respuesta del Estado al incremento de las protestas sociales y de la demanda de tierra.

a. La política de desarrollo rural y acceso a la tierra

El Estado guatemalteco ha sido incapaz de articular una estrategia de desarrollo rural enmarcada en los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz que permita aumentar el acceso a la tierra de la población indígena y campesina. Desde 1998, se ha procurado definir y consensuar una política de desarrollo rural, abriéndose diversos espacios de discusión y presentándose infinidad de propuestas. No obstante, los diferentes gobiernos han propiciado los espacios únicamente, con el fin de amortiguar las diferentes coyunturas de conflictividad en el campo. Sin embargo, mientras se desactiva el conflicto mediante el diálogo se sigue avanzando en la implementación del modelo del mercado de tierras, fortaleciendo al sector agroexportador, y las transnacionales que explotan nuestros recursos naturales y condenando a la miseria y el hambre a miles de familias dedicadas a la economía campesina de subsistencia.

⁴⁴ Concebir la redistribución de la tierra exclusivamente a través del mercado representa un alto costo para el país. Este mecanismo presenta fallas que le son inherentes por su naturaleza. La especulación de los precios está asociada a la alta concentración de la oferta, a ello se suma la sobrevaloración de las mismas. Las fincas ofrecidas a precios baratos generalmente son tierras marginales, alejadas de vías de comunicación y con escasa infraestructura productiva. Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.



El resultado de los diferentes esfuerzos de presión social y popular demandando acceso a la tierra se han limitado a la instalación de un espacio de diálogo sobre la política de desarrollo rural y a la resolución de casos muy concretos de conflictividad. El diálogo no se ha traducido en acciones concretas que permitan el impulso de una verdadera estrategia de desarrollo rural y acceso a la tierra. El resultado de esta dinámica demora las acciones concretas sobre aspectos como: la política de acceso a la tierra, el cumplimiento de demandas laborales, el acceso al crédito y asistencia técnica para las pequeñas economías, así como el tratamiento de las ocupaciones desde un enfoque integral que trascienda la judicialización de tal problemática.⁴⁵

Nuevamente como producto de la presión de las organizaciones indígenas y campesinas a mediados del 2005, se relanzó un proceso de diálogo para la concreción de una política de desarrollo rural, al instaurarse un espacio de diálogo denominado “Mesa de participación para el desarrollo rural integral”. El espacio únicamente logró consensuar una propuesta más de “marco estratégico” (marco teórico) para la concreción de una política nacional de desarrollo rural, que tome en cuenta los derechos relativos a los pueblos indígenas. Paralelamente como consecuencia de las negociaciones del TLC con EEUU se incluyó dentro de la agenda de compensadores la promoción de una Ley de desarrollo rural presentándose diversas iniciativas (3223–3225 ley de desarrollo rural) en el Congreso de la República.

A casi 10 años de firmados los Acuerdos de Paz persiste el incumplimiento del compromiso de impulsar una política de desarrollo rural integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen: la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural. El Estado

⁴⁵ Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

sigue incumpliendo el compromiso establecido en los Acuerdos de Paz de expropiar las tierras adquiridas de manera anómala o de apropiación indebida ubicadas en la Franja Trasversal del Norte.

b. Programas de Inversión y el Fondo de Tierras

El gobierno a través del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación MAGA impulsó en 2005 el Fondo de Inversión para el Desarrollo Rural GUATEINVIERTE, con el fin de seguir fortaleciendo al sector terrateniente; y, el fideicomiso “Bosques y Agua para la Concordia” GUATEVERDE para encubrir el pago a las Patrullas de Autodefensa Civil PAC. Durante el mes de abril del 2005 se crea el, denominado GUATEINVIERTE con un monto de Q150 millones de quetzales de los cuales únicamente se ejecutaron Q4.7 millones beneficiando a 50 personas. El programa excluye a la mayoría de la población sin tierra, y a los pequeños propietarios que no llenen los requisitos para ser sujetos de crédito, sólo beneficia a los grandes y medianos terratenientes. El programa exige como requisitos tener tierra propia, contar con proyectos viables y autosostenibles, pagar fianzas y técnicos, así como altas tasas de interés. La medida de créditos otorgados es de Q84 mil, lo que obviamente deja fuera a los pequeños campesinos, quienes en ningún caso podrían soportar una deuda de esa dimensión.⁴⁶

En el mes de diciembre destaca la creación del Fideicomiso Bosques y Agua para la Concordia, para el pago a las ex PAC con un monto de Q445 millones. El gobierno entrega los primeros cheques durante el mes de diciembre del 2005 a los ex patrulleros sin haber sembrado un solo árbol. El primer desembolso se justifica que fue recibido por el concepto de capacitación en reforestación.

Los resultados del fideicomiso establecido por US\$100 millones de dólares para apoyo a los cafetaleros, a raíz de la baja de los precios del grano, indican que el 93% de los recursos se destinó para la reestructuración de la deuda con el sistema financiero, y apenas, el 4% para la diversificación de cultivos. El fondo de garantía para apoyo a la agricultura, por un monto de Q150 millones, también se ha destinado para fortalecer el sistema financiero privado, en lugar de cumplir con el objetivo de apoyar a los pequeños productores con créditos otorgados a través de Banrural y el Banco de Crédito Hipotecario Nacional.⁴⁷

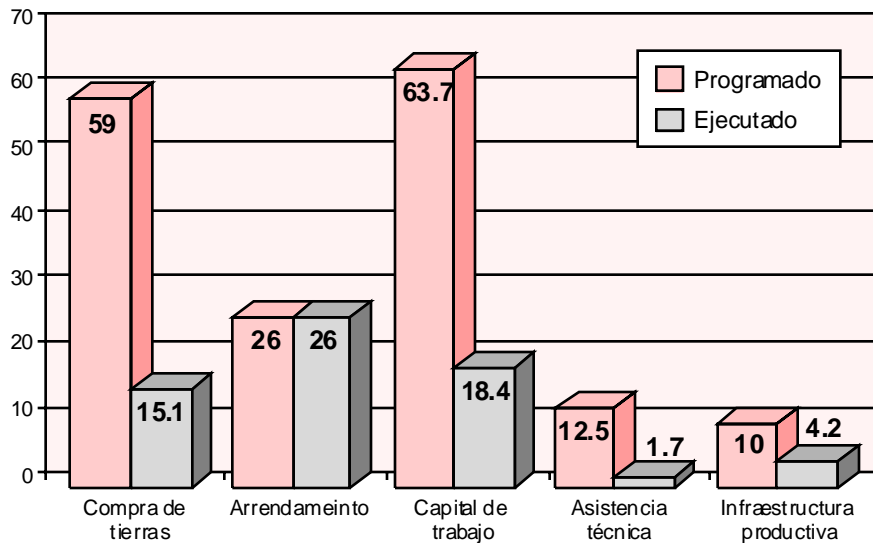
Los impactos alcanzados a través del Fondo de Tierras al igual que sus recursos, son limitados; la capacitación y asistencia técnica que proporciona es reducida e ineficaz y no existen políticas de inversiones complementarias, situación que se complica por la falta de mercados para los productos y la baja rentabilidad de los

⁴⁶ Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

⁴⁷ Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

proyectos que apoya. El resultado inmediato es que las familias beneficiadas abandonan la finca, no pueden pagar la deuda y tiene un nivel de productividad que se limita a cubrir la subsistencia alimentaria.⁴⁸

GRÁFICA 8
Ejecución financiera Fondo de Tierras
2005 (millones de Quetzales)



Fuente: CIIDH/CONGCOOP "Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005. Guatemala, enero del 2006

El gobierno mantiene el incumplimiento con la asignación presupuestaria al Fondo de Tierras, la cual asciende a Q300 millones anuales. En el 2003 asignó Q301.7 millones y ejecutó únicamente Q220.7 millones, en el 2004 asignó Q291.9 y ejecutó Q252.8 millones. En el 2005 el Fondo de Tierras sufrió un severo recorte y la asignación únicamente alcanzó los Q217.5 millones, y el nivel de ejecución se desplomó limitándose a un 73%, equivalente a Q158.6 millones.⁴⁹

Es evidente que el presupuesto para el acceso a la tierra es insuficiente, con baja ejecución y no corresponde a la demanda. La ejecución del Fondo de Tierras está orientada a fortalecer el arrendamiento, que aunque es más ágil, no modifica la estructura de tenencia de la tierra. La ineficiencia también se refleja en que hasta julio del 2005 se encontraban acumulados un total de 421 expedientes en trámite y 502 expedientes inactivos o sin seguimiento de los solicitantes, habiéndose tramitado hasta el final sólo 214 expedientes⁵⁰. En el tema de la regularización hasta la fecha se han otorgado un total de 83,851 adjudicaciones.

⁴⁸ COS "Otra Guatemala es Posible" balance de la paz 2004. Guatemala enero del 2005.

⁴⁹ CIIDH / CONGCOOP "Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005. Guatemala, enero del 2006.

⁵⁰ CONGCOOP, Balance de la aplicación de la política agraria del BM en Guatemala 1996-2005. Guatemala, octubre del 2005.

CUADRO 4
Ejecución física del Fondo de Tierras, 2005

DESCRIPCIÓN	PROGRAMADO	EJECUTADO
Compra de tierras	25 fincas	11
Arrendamiento	20,000 beneficiados	20,000
Capital de trabajo	2,114 beneficiados	582
Asistencia técnica	139 fincas	139
Infraestructura productiva	20 obras	16

Fuente: CIIDH/CONGCOOP "Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005.
Guatemala, enero del 2006

El Fondo de Tierras está enfrentando una seria crisis interna, como consecuencia de malas prácticas administrativas, corrupción y pugnas políticas internas, lo que ha provocado que en menos de un año se diera el cambio de cuatro Gerentes Generales. El último caso es la renuncia del gerente de FONTIERRAS José Guillermo de León Piedrasanta hombre de confianza del actual Ministro de Agricultura Álvaro Aguilar, el cual es acusado de varios hechos de corrupción.

Recuadro I
Contratos dudosos en el Fondo de Tierras

Se evitó el sistema Guatecompras con el argumento de que la Ley de Contrataciones del Estado permite realizar contratación internamente, aunque la cantidad sobrepasaba los Q100 mil. CASO EL ARENAL (contrato administrativo 024-2005): En la convocatoria hubo tres consultores invitados a participar. El primero, Edgar Ramírez no presentó propuesta económica; Jorge Bautista, aunque se excusó de presentar propuesta posteriormente es favorecido con el contrato 027-2005, y Raúl Roberto Chávez Amado, la única propuesta presentada, por Q124,343.38. CASO PANQUIB (contrato administrativo 027-2005): en este caso hubo tres ofertas económicas, se seleccionó la del consultor Jorge Arturo Bautista con la cantidad de Q93 mil 500. En octubre, fuera de plazo, Bautista solicitó ampliación en el tiempo contractual. Ambos contratos tenían como fin la Evaluación a los Proyectos Productivos y la Asistencia Técnica en las fincas. Sin embargo las cantidades aprobadas llaman la atención, porque en la historia de Fontierras por el mismo trabajo únicamente se habían cancelado hasta Q14 mil por contrataciones similares. Sin embargo, en estos casos la suma superaba cuantiosamente las estadísticas.

Fuente: Diario la Hora Pág. 7. Guatemala 13 de diciembre del 2005.

c. CONTIERRA y la conflictividad agraria

La institución encargada de la resolución de conflictos de tierra CONTIERRA, a pesar de ser parte de la Secretaría de Asuntos Agrarios, (antes bajo dependencia del Ministerio de Agricultura), continúa siendo sumamente débil y su intervención se reduce a problemas puntuales. La falta de un marco legal sólido, la debilidad institucional que adolece, la limitante jurídica de intervenir en conflictos en donde haya medidas de hecho, la limitante metodológica de accionar en conflictos en donde las partes se nieguen a dialogar y la falta de recursos financieros, han convertido a CONTIERRA en una oficina de archivo de expedientes de conflictos, sin posibilidad de impactar significativamente en la resolución y reducción de los mismos. En la actualidad las organizaciones campesinas siguen exigiendo la creación de una Procuraduría Agraria en sustitución de CONTIERRA, con mayor potestad de intervenir en los conflictos agrarios, así como la aprobación de un Código Agrario y Ambiental.⁵¹

CUADRO 5
Casos atendidos por CONTIERRA
1997–agosto del 2005⁵²

TIPO DE CONFLICTO	CONFLICTOS			FAMILIAS BENEFICIADAS**
	RESUELTOS*	PENDIENTES	TOTAL	
Disputa de derechos	825	690	1,542	
Regularización	164	51	215	
Límites territoriales	243	33	276	
Ocupación	116	262	378	
No tipificado		22	22	
Totales	1,348	1,058	2,406	157,321

* De estos se estiman que el 80% están resueltos realmente y el 20% sólo en el papel

** Sólo se consideran familias involucradas en los casos pendientes de resolver.

Luego de dos años del gobierno de Berger se ha realizado más de 70 desalojos violentos en defensa de la propiedad privada de terratenientes y empresas transnacionales ejecutados con fuertes contingentes de la PNC y, en varios casos, con la participación del Ejército. Los casos de la Finca Nueva Linda y el Corozo son un claro ejemplo, en el cual fueron ejecutados varios campesinos (17 asesinatos), se realizaron secuestros, torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones, destrucción de viviendas y cultivos, afectando los derechos humanos de mujeres, niños y ancianos. En las acciones de desalojo se privilegia la defensa de la propiedad privada

⁵¹ COS "Otra Guatemala es Posible" balance de la paz 2004. Guatemala enero del 2005.

⁵² CONGCOOP, *op. cit.*



y no se atiende las demandas de los trabajadores de pago de sus prestaciones laborales y salarios, aunque exista orden de juez.

“Junto a los desalojos se ha consolidado la criminalización de las demandas campesinas y una visión unilateral del orden legal del país que deja fuera a los trabajadores del campo. A tal grado que acciones de CONTIERRA, no garantizan el cumplimiento ni la aplicación de los derechos laborales agrarios, los derechos de utilidad pública y beneficio social, los derechos de propiedad y/o posesión de las comunidades indígenas y las obligaciones de legalidad contempladas en el ordenamiento jurídico vigente para la resolución de conflictos, ni para las adjudicaciones de FONTIERRA–OCRET y la gran propiedad privada. El bien común obligación del Estado se convierte en la protección del sector privado. Esto por la falta de una política que ataque las causas de la conflictividad, una legislación articulada e institucional que proteja los intereses campesinos”.⁵³

RECUADRO 2 El caso de la Finca Clermont

El Juez de Trabajo de Malacatán ordenó la reinstalación y el pago de salarios caídos y prestaciones de 49 trabajadores de la Finca Clermont propiedad de la Señora Silvia Eugenia Widman Lagarde de Díaz (hermana de la Primera Dama de la Nación, Wendy Widman de Berger). La resolución ha sido confirmada por los Magistrados de la Sala Cuarta de la Corte de Apelaciones, por la Corte Suprema de Justicia en amparo y en apelación por la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, la orden de juez no ha sido acatada y como los trabajadores viven en la finca, como es usual, lo que sí han obtenido es una acusación de usurpación agravada. El 28 de diciembre del 2005 se realizó una incursión violenta de la policía desalojando a los trabajadores y sus familias de la finca.

⁵³ Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

d. La agenda legislativa

Después de más de siete años de discusión, en el mes de junio del 2005 el Congreso de la República, aprobó La Ley de Registro de Información Catastral, Decreto Ley numero 41–2005. No obstante, es necesario señalar que la Ley crea nuevos mecanismos que le permiten a los grandes terratenientes apropiarse de tierras nacionales bajo su posesión (excesos) de forma gratuita; y aunque se creó una entidad autónoma, la misma estará dirigida por funcionarios de gobierno y de sectores al servicio de los terratenientes, al excluir del Consejo Directivo, la representación de las Organizaciones Indígenas y Campesinas.

En abril del 2005 el Congreso de la República aprobó el decreto 32–2005, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que define “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada en cantidad y en calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”.⁵⁴ Esta ley toma en cuenta el derecho a la alimentación dentro del marco de los derechos económicos, culturales y sociales contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cuál consagra el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida incluyendo el derecho a la alimentación adecuada.⁵⁵ Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, con la participación de instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, ente encargado de impulsar las estrategias, planes y acciones en materia de Seguridad Alimentaria Nacional, constituye el Consejo de Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN, ente rector del impulso del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nacional, y articula la Instancia de Consulta y Participación Social.

Es importante señalar que durante el mes de julio del 2005, la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas CNP–Tierra presentó públicamente a los Organismos del Estado, Sociedad Civil y Organismos Internacionales, el compendio de propuestas de ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala, que contempla la creación del Código Agrario, Código Procesal Agrario y Ambiental, Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria, Ley del Régimen de Tenencia Comunal de tierras de Comunidades Indígenas y una propuesta de Contenidos Mínimos para una propuesta de Ley General de Regularización de la Tenencia de la Tierra. A pesar de la presentación de dichas propuestas, ni el Ejecutivo, ni el Legislativo, han propiciado los espacios de encuentro entre Estado y las organizaciones campesinas e indígenas para discutir la agenda legislativa agraria pendiente.

⁵⁴ Congreso de la República, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto número 32–2005, abril 2005.

⁵⁵ FIAN, Consideraciones sobre la Ley y La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala, mayo 2005.

Políticas sociales



III. Políticas sociales 2005

A 9 años de la firma de los Acuerdos de Paz, las brechas socioeconómicas y políticas que surcan la sociedad guatemalteca continúan profundizándose al amparo de estructuras de poder concentradas en un estrecho círculo. El control del aparato estatal preserva los dos pilares de la estructura oligárquica como son los principios de la preeminencia de la propiedad privada sobre cualquier otro derecho ciudadano y el reduccionismo del Estado. De la inequidad política son testigos los campesinos desalojados con lujos de violencia y desprecio por sus reclamos; de la profundización del reparto desigual de la riqueza dan cuenta las cifras crecientes de la pobreza, de la marginación social, la desprotección y sus efectos, denunciados por la tormenta Stan; sobre la oposición a que el Estado se transforme en instrumento redistribuidor y promotor del desarrollo armónico alcanza con repasar la historia del Pacto Fiscal.⁵⁶

Las políticas sociales ejecutadas por los tres gobiernos posteriores a la firma de la Paz siguen un patrón común determinado por la falta de recursos y la incapacidad de las instituciones públicas para atender las demandas de servicio. Ninguno de los tres, por ser representantes directos o por falsos oponentes al poder tradicional, se demostró dispuesto a progresar en el cabal cumplimiento de los compromisos de la Paz que podrían socavar los pilares de la estructura oligárquica.

A esto se suma la emergencia de los requisitos de la globalización, que dan lugar a una versión híbrida de la Patria del Criollo, mezcla de finca y Estado neoliberal, sujeta a las exigencias de la competencia internacional. De resultas que en la actualidad se asiste a una mayor contracción e instrumentalización de un Estado que, ajeno a toda función redistributiva, volcado a la promoción de la renta privada, reasigna responsabilidades y deja en manos del mercado la provisión de servicios de primera necesidad para la población en general (y la más modesta en particular).

En el ámbito social se definen mercados, se producen normativas, se delimitan competencias a fin de evitar las distorsiones provocadas por el Estado, pero procurando que la fuerza de trabajo alcance un mínimo de capacitación y se aproxime a estándares internacionales de salud y normas laborales. El atractivo está en las remesas familiares porque, a pesar de los elevados índices de pobreza que caracterizan a Guatemala, su existencia permite suponer que muchos de ellos pueden ser objeto de interés para el mercado. Al Estado sólo le toca poner las reglas para que

⁵⁶ La gestación del Pacto Fiscal ocurre en las etapas finales de un período preelectoral en momentos en que el sector empresarial preveía una derrota y es finalmente concluido cuando esa derrota se había consumado. Por lo tanto, puede afirmarse que el Pacto Fiscal ocurre en una situación de vulnerabilidad relativa del sistema oligárquico. La razón para que el sector empresarial accediera, en primer lugar a negociarlo y luego a firmarlo, fue su temor por lo que un gobierno, en principio adverso, pudiera hacer en materia fiscal, sobre todo impositiva, y de allí su interés en imponerle reglas. A partir de la restauración del control empresarial sobre el aparato estatal es evidente la negativa a replantear el tema fiscal.

en el mercado se diseminen los efectos económicos y sean captados los recursos provenientes de la remesas.

Con este marco, es ociosa y motivo de dispersión levantar la discusión sobre grados de cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Más bien, como organismos sociales erigidos en defensa del interés popular, nos corresponde denunciar los grados de desnaturalización permitidos en la Patria del Criollo.

a. Políticas de educación

El drama educativo que vive Guatemala tiene en el desfinanciamiento a uno de sus principales factores, que no puede ser ocultado por argumentos de que los efectos no son totalmente proporcionales entre mayor inversión y resultados. Históricamente ha sido el país con menor inversión en educación y el que ha acumulado el mayor déficit en términos de capital humano, dentro de una región que no se caracteriza por la brillantez de sus resultados. Frente a la norma internacional que indica que el gasto óptimo en educación debe ser del 6% del PIB, Guatemala exhibe un magro 2.5% como su gran logro⁵⁷ al tiempo que el promedio latinoamericano se sitúa en 4.7% y hay países que superan el 6%.⁵⁸ También es el último en el área centroamericana: para 1997 Costa Rica asignaba 5.4% de su PIB, Nicaragua un 3.9%, Honduras 3.6%, Panamá 5.1% y El Salvador 2.5%.⁵⁹

Como contrapartida, Guatemala se destaca dentro de un reducido grupo de países⁶⁰ que a nivel de Latinoamérica y el Caribe muy difícilmente puedan dar cumplimiento a las metas del milenio referidas a la universalización de la educación primaria y el cierre de las brechas de equidad relacionadas con ella. El panorama es particularmente sombrío cuando se comprueba que, encabezando ese grupo, más del 39% de la población con edades entre 15 y 19 años no ha completado la educación primaria y que en la misma situación se encuentra un 60% de los jóvenes, sobre todo mujeres, en situación de pobreza y residentes en áreas rurales.⁶¹

Si bien a nivel regional los estudios de calidad sólo recientemente se han comenzado a producir,⁶² lo que no permite hacer comparaciones, las evaluaciones realizadas por el MINEDUC permiten predecir cuál será la relación. Esos resultados, si

⁵⁷ Hasta 1997 Guatemala promediaba una inversión en educación de 1.7% del PIB. A partir de 1998 comienza un repunte que alcanza un máximo en 2001, cuando se sitúa próximo a 2.7%, pero que se estanca posteriormente alrededor del 2.5%.

⁵⁸ Belice, Bolivia, Cuba y otros pequeños países insulares del Caribe (UNESCO, Panorama regional de Enseñanza Para Todos, EPT, 2005).

⁵⁹ CIEN, Informe de progreso educativo, para PREAL, julio 2002.

⁶⁰ Le siguen de cerca Honduras y Nicaragua y en menor medida El Salvador (UNESCO, id).

⁶¹ Informe regional sobre los objetivos del desarrollo del milenio, OREAL/UNESCO, Santiago de Chile 2003.

⁶² *Ibid.*

bien sólo han servido para cuantificar lo que ya se sabía, no son más que la cosecha de lo que se ha sembrado históricamente en Guatemala, no dejan de ser impactantes.⁶³ Para corregir esta realidad la Sra. Ministro de Educación se propone emplear paciencia, disciplina y control de calidad, aplicando estándares internacionales. Es posible que la paciencia sea referida a los empresarios de la educación, la disciplina se imponga a los docentes y los estándares sean aplicables a sectores selectos del sistema, pero ¿puede con eso resolverse el desastre educativo en que se encuentra Guatemala?, ¿cómo se aminora la continua pérdida de capital humano?

Veamos: cuando en promedio menos del 60% de los inscritos en el primer año de primaria alcanzan a completar ese nivel,⁶⁴ menos de una cuarta parte de la población en la edad correspondiente se inscribe en el nivel secundario y apenas el 13% alcanza el nivel universitario; cuando persiste una tasa de analfabetismo estimada en 18% de la población entre 15 y 24 años de edad⁶⁵ y el 28% sobre el total por encima de los 15 años,⁶⁶ y cuando la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo adulta (25 a 65 años) apenas llega a los 4 años y es menor de 2 años si se trata de pobres, indígenas y población rural,⁶⁷ se debe concluir en la imperiosa necesidad de aplicar medidas de fondo y a largo plazo.

Por el contrario, los tiempos y cálculos políticos se imponen a la visión de Nación planteada en los Acuerdos de Paz. Bajo la presión de organismos internacionales, financieros y no financieros, que exigen acciones y mayor financiamiento público para alcanzar las metas del milenio,⁶⁸ el gobierno y la empresa privada cierran filas alrededor de una administración consecuyente y comprometida con el radicalismo neoliberal que no considera a la educación como bien público sino que privado y objeto de lucro. Pero, a pesar de que el principio de la subsidiariedad del Estado ante el mercado ha sido impuesta por ley, aún no ha calado lo suficientemente

⁶³ A pesar de que no se conozcan los criterios de evaluación y calificación y que la información se maneja de forma de contemplar al máximo el interés de los colegios privados, desde el año pasado el MINEDUC viene realizando pruebas de evaluación a estudiantes del nivel medio. En 2004 sólo el 17% de graduandos de nivel medio aprobó la prueba diagnóstica de lenguaje y apenas 1 de cada 50 lo hizo en matemática. En la evaluación de este año sólo un 15% obtuvo resultados satisfactorios en lenguaje y menos del 17% en matemáticas contra casi un 52 y 55.3% de insatisfactorios, respectivamente (El periódico, 18/11/05).

⁶⁴ En el primer año la deserción oscila entre 8–12% y tanto la promoción como la inscripción al 2º año de primaria apenas llega al 70% en el sector público, quien atiende al 93% de la matrícula. La sobre edad, por inscripción tardía o repitencia, se refleja en la tasa bruta de escolaridad (TBE) que en el 2001 ascendió a más del 103% contra el 85% de tasa neta (TNE) según datos de la Unidad de Estadísticas del MINEDUC.

⁶⁵ A nivel nacional, pero en algunas regiones como la norte y noroccidental ese porcentaje se eleva a 38 y 36% respectivamente. Por aparte hay que considerar las brechas de etnia, género y urbano–rural. (Sistema de Naciones Unidas: Metas de milenio, informe de avances en Guatemala, 2002).

⁶⁶ INE, 2002.

⁶⁷ CIEN, Informe de progreso educativo, PREAL, julio 2002.

⁶⁸ En CEPAL/UNESCO (2005) se presenta una estimación del costo para lograr universalizar la enseñanza primaria y el de al menos cinco grados de ésta, al 2015. Los recursos totales adicionales para el caso de Guatemala fueron estimados en US\$1,721.8 millones de 1995, sin comprometer otras prioridades, como las referidas a las metas de salud o los ingresos destinados a programas de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.



profundo en el ideario social como para que las responsabilidades constitucionales del Estado sobre la educación pública dejen de ser reclamadas.

Entonces, como forma de evitar mayores costos políticos, el gobierno ha adoptado un discurso pragmático y eficientista ante los organismos internacionales mientras produce reformas que son presentadas a la población bajo el pretexto de una mayor descentralización e involucramiento social. En realidad, todo tiende a la diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación como vía para “desinvolucrar” al Estado y proceder a la ampliación de los nichos del mercado donde ella es rentable. En lo inmediato, pragmáticamente, el gobierno espera que mientras se materializan las reformas el financiamiento provenga en buena parte de los mismos organismos como de la cooperación internacional, fuentes nacionales⁶⁹ y de actividades para la recolección de fondos promovidas por la iniciativa privada.⁷⁰

⁶⁹ Al 30 de julio 2005, la Unidad de Cooperación Internacional del MINEDUC estaba ejecutando proyectos por un monto de casi US\$107 millones provenientes de la cooperación internacional y US\$65.3 millones de financiadores internos. Además se encontraban en gestión otros proyectos por US\$93.9 millones, de origen internacional, y US\$18.6 millones de origen nacional. En total, US\$284.7 millones (informe de consultoría, SEGEPLAN 2005).

⁷⁰ Es bien conocido el apoyo brindado por la empresa privada a la actual administración del MINEDUC. Este año se han desarrollado varias campañas promovidas por la empresa privada para la recolección de fondos destinados al MINEDUC, cubriendo de paso objetivos publicitarios de la administración actual: la del lápiz, para útiles escolares, “Todos a leer” para la constitución de 2,000 mini bibliotecas en otros tantos centros educativos; la Becatón, con el patrocinio también de UNICEF, para la provisión de becas. Pero además hay una coordinación por la cual grandes fundaciones como la Carlos F. Novela, FUNDAZÚCAR, FUNCAFÉ, Ramiro Castillo Love, FUNRURAL y asociaciones como Eduquemos a la Niña y Fe y Alegría participan en actividades de formación de maestros, apoyo a los COEDUCA, adjudicación y administración de becas, aprestamiento de escuelas, infraestructura, etc. En contrapartida, el MINEDUC es el ministerio que hegemoniza la mayor parte de las transferencias corrientes del Estado al sector privado: a agosto de este año 2005 llevaba ejecutados con ese destino Q627.8 millones de un total vigente de Q1,015 millones y en el proyecto de presupuesto para el 2006 se le asignan Q1,328 millones sobre un total de Q1,818.3 millones previstos para todo el gobierno central. Sin duda, una asociación de ganar-ganar.

Desde el punto de vista oficial la educación deja de ser una función con objetivos sociales puros para transformarse, en manos de administradores de impuestos, en un ejercicio de eficiencia financiera fiscal donde los niños y niñas que no llegan a la escuela, la abandonan o repiten grados no son un problema social producto de la pobreza en que viven sus familias sino que una carga que presiona al sistema.⁷¹ Ni pensar entonces en una reactivación del Pacto Fiscal, ya que podría concluir en un aumento de la presión tributaria directa sobre los poderosos estratos económicos del país y, a pesar del peso político que tiene actualmente la cartera de educación, es improbable que sean atendidos en los próximos años los reclamos sociales por sustanciales aumentos de la asignación presupuestaria del MINEDUC.⁷²

La salud del sistema educativo público depende del soporte financiero del Estado pero también de la existencia de políticas que faciliten la interacción de los dos polos que lo constituyen: los educandos y los educadores. La facilitación consiste en crear las condiciones para que los educandos asistan a los centros de estudios y, por el otro lado, que los educadores estén bien capacitados y motivados para realizar su labor docente. El producto ideal es que todos los miembros de la sociedad, sin excepción, resulten educados y capacitados para contribuir al desarrollo del conjunto y la propia realización personal. La Constitución política de Guatemala indica que el Estado se organizará con ese fin y que para esos efectos la educación básica (preprimaria, primaria y secundaria) será gratuita y obligatoria.

Los indicadores de cobertura son una medida del grado de integración de los educandos a los distintos niveles del sistema, factor determinante del resultado cuantitativo final, es decir, el logro educativo. Pero en este resultado importa tanto el número de niños, niñas y jóvenes que se incorporan anualmente como su permanencia, si logran concluir sus estudios dentro de los plazos de edad adecuada para cada nivel y transitan por todos hasta su egreso, listos para rendir a la sociedad sus frutos.

Es cierto que en los últimos años se ha avanzado en el sentido de una mayor incorporación a nivel de preprimaria y primaria debido, también a cierto esfuerzo

⁷¹ En el Plan Nacional de Educación 2004–2007 se señala que, según estudios del programa Medir–USAID, el fracaso, la deserción y la repitencia en primaria habían causado en 2001 un costo de Q815 millones sobre un total de Q1,872 millones, costo que había sido proporcionalmente más grave al nivel de secundaria.

⁷² La Ley Nacional de Educación prevé para educación un 30% del gasto total y 7% del PIB. La CNPRE propuso en el 2004 aumentar el presupuesto del MINEDUC a razón de medio punto porcentual del PIB por año de forma de alcanzar la meta del 7% en educación para el 2014. Por su parte, la Gran Campaña por la Educación (2004) solicitaba la aprobación de Q6,816.4 millones en el 2005 “en respuesta a la urgente y sentida necesidad de un sistema educativo que responda a las expectativas y estándares mundiales”. “Para lograr un salto cualitativo en materia de acceso, equidad, calidad y pertinencia educativa” en PNUD 2003, Informe del Desarrollo Humano, se sugiere como mínimo un incremento sectorial al 4% del PIB (alrededor de 7,900 millones de ese año). También es improbable que se concrete la afirmación de la Sra. Ministro de que para 2007 se le asignará un monto igual al doble de lo ejecutado en el 2003, es decir, alrededor de Q6,800 millones.

financiero del Estado y a la aparición del PRONADE.⁷³ Pero este avance no ha modificado en nada las expectativas sobre un mayor logro educativo porque no sólo el esfuerzo público ha sido limitado, no tiene tendencia a aumentar y es en buena medida dependiente de recursos externos, sino que se circunscribe a los niveles primarios, no garantiza la supervivencia del estudiantado dentro del sistema ni mucho menos la calidad de la educación.

CUADRO 6
Evolución presupuestaria de las políticas de educación básica
(presupuestos aprobados, en porcentajes del PIB)

PROGRAMAS MINEDUC	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PROYECTO 2006
Preprimaria	0.13	0.12	0.10	0.13	0.12	0.09	0.09
Primaria oficial	0.85	0.87	0.71	0.80	0.82	0.84	0.84
PRONADE	0.14	0.09	0.12	0.16	0.23	0.22	0.21
Apoyos a la educación	0.14	0.04	0.20	0.19	0.23	0.19	0.17
Básico oficial	0.14	0.14	0.12	0.13	0.13	0.15	0.12
Diversificado	0.07	0.07	0.07	0.08	0.09	0.08	0.07
Alfabetización	0.04	0.07	0.03	0.04	0.03	0.03	0.03

Fuente: Elaboración propia con datos MFP

Nota: La inversión en obras de infraestructura y equipamiento no ha sido tomada en cuenta a causa de la imposibilidad de cuantificar las acciones de la diversidad de agentes (ministerios, secretarías, fondos, municipalidades, consejos de desarrollo, etcétera) participantes en esta función, que impide además evaluar su realización.

Todo se limita a dar satisfacción a la exigencia de los organismos internacionales para que el país en el 2015 logre exhibir mejores indicadores que lo aproximen a las metas fijadas por Naciones Unidas. Por supuesto que las políticas de este go-

⁷³ Entre 1997 y el 2002 la tasa neta de escolaridad ascendió de 72.6 a 87.5 (relación entre inscritos y población con la edad correspondiente al grado) y la tasa bruta de 88.2 a 103.3 en 2001 (relación entre inscritos y población de diversas edades). En 2004 el PRONADE atendió a 381,023 niños con 11,618 docentes en 4,552 escuelas (informe de consultoría, SEGEPLAN 2005). El PRONADE, aunque sus antecedentes se remontan a 1993, surge formalmente a mediados de 1997 con la meta de incorporar a 250,000 nuevos escolares en áreas rurales, que fue alcanzada en el 2000. Funciona como estructura autónoma dentro del MINEDUC: con sus propias fuentes de financiamiento, con estructuras particulares de funcionamiento (ISE y COEDUCAS), sin supervisión de las Direcciones Departamentales y régimen laboral diferenciado. Los comités de padres contratan y pagan a los maestros y se encargan de la infraestructura, el funcionamiento y mantenimiento de la escuela. El MINEDUC hace aportes financieros a través del sistema bancario. Las principales críticas son: es un sistema paralelo al oficial incrustado en el MINEDUC, carga costos a las comunidades, introduce entidades privadas en funciones vitales, reproduce las mismas problemáticas educativas y funciona en base a la inestabilidad laboral del maestro.

bierno no están regidas por la visión de Nación multiétnica, pluricultural y multilingüe contenida en los Acuerdos de Paz ni por objetivos de equidad y superación de las condiciones de vida del ciudadano común. Por eso las diversas estrategias financieras que se escudan bajo la forma de programas innovadores, la autogestión y las movidas administrativas que tienen por único objetivo sacar el máximo rendimiento económico a recursos que, se augura, nunca serán los necesarios.

En definitiva, si de eficiencia se trata y ésta se refiere al logro educativo del conjunto de la sociedad y la calidad de la enseñanza, debería ser necesario aplicar acciones que garanticen que las inversiones realizadas en los primeros niveles se concreten en más y mejores graduandos al final de la secundaria diversificada, en proporciones satisfactorias con el total de población. Y el primer problema a resolver es que las familias puedan mantener a sus hijos en la escuela. A ese efecto, los Acuerdos de Paz mandan la aplicación de programas de apoyo, además de la adjudicación de becas de estudio.⁷⁴

El segundo problema en orden de prioridad debería ser la potenciación del recurso humano docente, tanto en número como calidad y motivación. Es obvio que, por lo mismo que no se puede pretender una policía honesta y eficaz con agentes mal formados y peor pagados, tampoco se pueden esperar buenos resultados en educación con un número insuficiente de maestros, desatendidos, denigrados y mal retribuidos, y, por fin, pero no de menor importancia, debería producirse un rápido descenso de los niveles del analfabetismo adulto dentro de las familias, como primer eslabón de la cadena cultural que impulsa a las nuevas generaciones.

No necesita demostración la afirmación que la principal causa de la ausencia de las aulas, de la inscripción tardía y la deserción escolar son los costos de oportunidad y efectivos que significan para las familias en situación de pobreza enviar y mantener uno o varios hijos en la escuela. También cabe reconocer causas diferenciales para el mismo fenómeno según se trate de áreas urbanas y rurales. Sin embargo, frente a esta realidad no se plantea el fortalecimiento y ampliación de los programas de apoyo y desconcierta la comprobación del continuo aumento de los costos familiares favorecidos por disposiciones ministeriales. Es indicativo del escaso interés de financiar los programas de apoyo con recursos públicos el lanzamiento, con lujos de promoción y regocijo oficial, de campañas privadas para la recolección de fondos para útiles y becas.⁷⁵

⁷⁴ Para evitar la perpetuación de la pobreza y las discriminaciones sociales étnicas, hacia la mujer y geográficas, en general las debidas a la brecha campo-ciudad, se incluye el compromiso del apoyo económico a estudiantes (AIDPI párr. III, g 4 y ASESÁ párr. 22 h).

⁷⁵ Mientras que el presupuesto para becas permanece estacionado desde el 2002 en Q42 millones, sin cambios en el proyecto de presupuesto 2006 y es pobremente ejecutado, se ha puesto en marcha la Becatón auspiciada por UNICEF y la empresa privada que se propone la recaudación de Q10 millones para beneficiar a 25,000 niños y niñas el próximo año. Nótese que el monto de las becas previstas por la Becatón ya asciende a Q400, superando a los programas oficiales. Resta comprobar si la promesa ministerial de incorporar este programa al presupuesto 2007 será cumplida en tiempo y forma.

Resulta obvia la necesidad de reforzar la función magisterial y así lo entendió hace casi 5 años la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa creada por los Acuerdos Paz (CCPRE). Podrá discutirse si su formación debe realizarse al nivel de la secundaria diversificada o si ser de carácter universitario, pero de lo que no caben dudas es la urgencia con que debe iniciarse su actualización a los nuevos contenidos curriculares y la superación de las capacidades académicas y didácticas de los maestros y profesores.⁷⁶ Carece de toda lógica la pretensión ministerial de proceder a una selección a fin de excluir a los que no alcancen cierto nivel de calificaciones sin contar con sustitutos con el perfil deseado y menos aún se justifica la orden de suspender las inscripciones del próximo año en la carrera magisterial.⁷⁷

A pesar de los déficit señalados por la administración, que parece responsabilizar a los maestros por el fracaso educativo del país, la función magisterial es de importancia tan vital que no puede ser tratada con el desdén e irresponsabilidad con que la actual titular de la cartera maneja sus relaciones con la representación gremial, donde las expresiones de desconocimiento del injusto tratamiento salarial que recibe un maestro, siempre fundadas en una carencia de recursos que no entra en los cálculos del gobierno solucionar, son sólo uno de los motivos del conflicto latente.⁷⁸

A la “pronadización” indirecta del sistema (sustitución de cargos permanentes por personal contratado,⁷⁹ generalización de las juntas escolares como ejecutores de programas,⁸⁰ proliferación de contratos y convenios con empresas e instituciones privadas que implican transferencia de funciones⁸¹) se agrega la imposición inconsulta

⁷⁶ En el 2002, en coordinación con una universidad privada, comenzó un programa de actualización para 62,000 maestros, habiéndose concretado el primero de los 4 semestres que lo componían. El segundo semestre quedó impedido como consecuencia del conflicto gremial del 2003 y actualmente ha sido suspendido indefinidamente sin que se conozcan nuevos planes para la capacitación o actualización de docentes.

⁷⁷ A nivel nacional existen 369 escuelas normales (243 privadas, 83 oficiales, 32 por cooperativa y una municipal), en las cuales se gradúan unos 20,000 maestros al año, de los cuales sólo 3,000 son captados por el MINEDUC. Al comienzo de su período la actual administración anuló un proyecto del gobierno anterior para la creación de escuelas normales de nivel superior y hoy se analiza la posibilidad de transformar la carrera magisterial en universitaria. Pero, mientras se decide el asunto, se ha impartido la orden de suspender el comienzo del próximo año lectivo para nuevos ingresados, con lo que se ha creado un gran desconcierto en el sector.

⁷⁸ El reconocido neoliberalismo asociado a la personalidad arrogante, intransigente y autoritaria de la Sra. Ministro explica la oposición del sector sindical que se resiste a la “pronadización” (léase privatización) del sistema educativo. A partir de allí los motivos de choque y desencuentro proliferan aunque el salarial es el más conflictivo.

⁷⁹ En la ejecución del presupuesto 2005 hubo una reducción Q77.3 millones en remuneraciones a personal permanente y de Q12.8 millones en prestaciones relacionadas con salarios.

⁸⁰ Integradas por directores de escuela, padres de familia y, por acuerdo ministerial no necesariamente, maestros. Una vez constituidos en asociación civil formalmente registrada, las juntas quedan habilitadas para recibir fondos del MINEDUC. A su cargo queda la ejecución de 7 programas, entre otros, alimentación, entrega de becas, compra de bolsas de útiles y valijas didácticas para los maestros, reparación de escuelas, contra presentación de liquidaciones e informes de ejecución. Hasta el momento, en el total de unas 18,000 escuelas, se han integrado unas 14,500 juntas, incluyendo los 4,637 COEDUCA.

⁸¹ Capacitación de maestros, formación de juntas escolares y COEDUCA, gestión de programas, etcétera.

de nuevas tareas y programas que implican el desconocimiento del sector magisterial como actor relevante de las funciones docentes, acciones de persecución gremial y, por último, la negativa a negociar una actualización salarial.⁸²

Así las cosas, el futuro de la educación en Guatemala depende y gira en torno a una reforma que será siempre motivo de debates y confrontaciones. Sin embargo, de hecho y ante una notoria debilidad organizativa de los sectores progresistas de la sociedad, se va imponiendo la visión que destina la educación a ser soporte de la productividad económica y al servicio del crecimiento empresarial.⁸³ La restauración del control sobre la institucionalidad del Estado por parte de conspicuos representantes del *status quo* tradicional, después de un interregno de 4 años de tolerancia relativa, va dejando atrás la concepción humanística de los Acuerdos de Paz y aleja, tal vez para siempre, la posibilidad de romper el círculo vicioso de pobreza–bajo nivel educativo–mayor pobreza.

Con la asunción del gobierno actual la tenue institucionalidad creada a partir de los Acuerdos de Paz como órganos de participación y búsqueda de consensos, ha sido la primero sacrificada. La Consultiva (CCRE), si bien formalmente integrada a la estructura del MINEDUC, ha sido en la realidad desplazada de la audiencia ministerial⁸⁴ y la existencia de los Consejos de Educación desconocida. Hoy, más allá de los espacios cerrados creados por la actual administración para discutir la mejor manera de reformar el sistema de acuerdo a su visión, no existen ámbitos reales donde se ventilen las diferencias a fin de alcanzar los imprescindibles acuerdos sociales. Es decir que la resolución del conflicto se posterga y se suma a una conflictividad latente que, a pesar de que la disparidad de fuerzas no presagia estallidos a corto plazo, sí se manifiesta cotidianamente en las formas más variadas.

El Diseño de Reforma Educativa formulado por la Paritaria (COPARE) en 1998 condujo a un proceso de diálogos promovidos por la CCRE para la validación de ese diseño, que fueron llevados a cabo con una extensa participación de organizaciones sociales durante todo el 2000. Las conclusiones del Diálogo y Consenso Nacional presentadas en marzo del 2001 señalan necesidades y formas pero no abordan las vías para alcanzar la imagen–objetivo de la sociedad, Estado y sistema educativo deseables, que son a la vez objetos y resultado de la reforma.

Demostrando que la discusión sigue pendiente, la CCRE apenas pudo concretar respuestas parciales en sólo tres de las 163 estrategias planteadas para las siete

⁸² Ante la exigencia del gremio magisterial de un ajuste salarial “acorde al coste de vida” (según reza el decreto legislativo 1485) el MINEDUC ofrece un bono incentivo por calidad de Q75, que fue calificado por los docentes como “ofensivo”.

⁸³ Lineamientos de política educativa: Sistema educativo orientado hacia la productividad, la competitividad y la creatividad.

⁸⁴ Visión Educación, integrada por personas y no por representantes sectoriales, es el nuevo ámbito de referencia del despacho ministerial.

áreas del diseño de reforma⁸⁵ (validación del diseño, reforma curricular y actualización de docentes) pero además, a siete años de iniciado el proceso, ninguna de las tres pueden considerarse suficientes o efectivamente aplicadas. La implementación de la reforma curricular (la menos polémica) avanza a paso lento y con grandes dificultades,⁸⁶ la actualización de docentes se detuvo y es improbable que se complete, mientras que la validación del diseño de la reforma educativa se demuestra precaria y sin poder vinculante.

Con amplia libertad de acción, no sometido a la presión de negociaciones ni obligado a la búsqueda de consensos, el gobierno está poniendo en marcha sus reformas. El “nuevo modelo de gestión” no es otra cosa que la completa asimilación del sistema público a la matriz operativa del PRONADE. El grado de semejanza será variable en función de las dificultades prácticas que se puedan producir pero en esencia lo que se traslada es la responsabilidad administrativa a los padres de familia. Y es de balde decir que junto con ella vienen las cargas y los costos.

El discurso de la descentralización, la participación y el empoderamiento por parte de la comunidad viene empaquetado con “sueños” atractivos, además de citas de la Constitución, leyes y referencias a los Acuerdos de Paz, pero lo que casi no se menciona y resplandece en el fondo es el principio neoliberal de la subsidiariedad en las funciones del Estado. Que en este caso se limita a poner en manos de la comunidad la función educativa, aunque sea inconcebible esa posibilidad a partir de los mínimos umbrales actuales. ¿Puede suponerse que los sueños, las reingenierías, los estándares, los programas por resultados, etc., puedan oponerse y remontar el analfabetismo, la baja capacitación laboral, las circunstancias que obligan a dejar la escuela y los estudios en general, la pobreza, en fin?

Por eso resulta obvio que los objetivos reales de tal modelo de gestión no está referido al común de las gentes sino que a una élite. Las “comunidades educativas” no van a surgir por artes de magia en los barrios marginales ni de las montañas de Huehuetenango o el Quiché sino que, y tal vez, en algunos pocos colegios selectos. Pero sí es posible que a nivel del sistema privado se produzcan más controles y mejores resultados.

Además el conjunto de políticas apunta a lo que se menciona como “armonización del marco jurídico” que consiste en una revisión no sólo de la ley de educación y su reglamento sino que abarca a la ley del servicio civil y, por qué no, al decreto 1485

⁸⁵ El Diseño de Reforma Educativa contiene 7 áreas de acción (movilización social, financiera, transformación curricular, recursos humanos, equidad, multi e interculturalidad, y reestructuración y modernización), 33 políticas, 163 estrategias y 36 programas.

⁸⁶ Hasta este año comenzó la aplicación del nuevo currículo al nivel de 1° y 2° grados de primaria, con sus cartillas de orientación (también distribuidas las del nivel preprimario) y pudiera ser que en los próximos años se implementen los grados siguientes, lo que implica la producción de cartillas de orientación e impartir capacitación a los docentes. Aún no se han producido las currícula del nivel secundario.

conocido como ley de dignificación del magisterio. Se dice que, además de ser normas antiguas y obsoletas, impiden la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, a lo que cabría agregar el propósito de romper diversas ataduras remanentes de períodos históricos de mentalidad liberal predominante. En definitiva, este gobierno se propone complementar el entramado legal sobre el que asienta el esquema de libre mercado con la introducción de normas orientadas a la administración de los recursos humanos con mayor flexibilidad laboral y así proceder al redondeo de la “modernización” comenzada en el período de Arzú.

Todas estas son condiciones del marco normativo en que se habrá de desarrollar el todavía incipiente mercado de servicios educativos, dentro del cual la masividad del nivel escolar no es un atractivo mayor pero que sí lo es la selectividad y la inversión que requieren el nivel secundario y sobre todo el universitario. No es de extrañar pues, la concentración de referencias y acciones sobre la escuela (más allá de las presiones internacionales) asociada al abandono, presupuestario y de todo tipo, a que se condena a la educación pública secundaria básica y diversificada.

Es ya una realidad que la educación secundaria está en gran parte privatizada, que la formación de operarios está enteramente en manos de la empresa privada y que la oferta de capacitación profesional operada por el Estado es mínima. Pero es muy significativa la ausencia de manifestaciones, aunque más no sea en el discurso, de intenciones de fortalecer la secundaria y debe anotarse que no existe el menor propósito de política nacional para la formación del recurso humano laboral que apunte a algo más que lo requerido por la iniciativa privada.

El monitoreo de las metas educativas propuestas para enero del 2008⁸⁷ no reviste interés especial ya que nada hace esperar variaciones en las tendencias inerciales. Nada que esperar en aceleración de la alfabetización y lo mismo en materia de cobertura. Es posible que ni el ministerio crea realmente en su factibilidad porque va a estar concentrado en reformar su estructura orgánica y en la batalla política que se aproxima. A su interior lo más trascendente podría ser la creación de coordinaciones distritales y de los consejos de educación, nacional y departamentales, y será interesante conocer su composición. No menos importante debe ser la selección de directores de escuela,⁸⁸ quebrar la resistencia gremial y completar el esquema de juntas escolares. Desde el punto de vista político, habrá que ver cuál es el trámite y la suerte de sus iniciativas de nueva Ley Nacional de Educación y de Estatuto Docente⁸⁹ que no se augura fácil y placentero si no son respaldadas por un real acuerdo social.

⁸⁷ Analfabetismo, 22%. Cobertura universal: Preprimaria 75%, Primaria 100%, Básico 40% y Diversificado 20%.

⁸⁸ En el proyecto de presupuesto 2006 se prevén Q.256.1 millones para estimulación al maestro distribuido de la siguiente manera: Q80.5 millones para el bono de calidad ofrecido al gremio magisterial, Q38.4 millones como apoyo a directores de escuela, Q37.8 para bono a maestros bilingües, Q60 millones para ajustes escalafonarios y Q39.5 millones para capacitación y valija didáctica.

⁸⁹ La CCRE trabaja por su lado propuestas alternativas.

Programas de apoyo y costos escolares

No existen estudios que permitan evaluar la incidencia de los programas de apoyo en la mejora de los indicadores de cobertura al nivel primario pero seguramente no es despreciable. Es de esperar que las siguientes encuestas nacionales tipo ENCOVI o ENIGFAM aporten suficiente información al respecto. Por el momento, vale aportar algunos datos parciales e indirectos sobre su planificación y ejecución.

Desde 1993 existe el programa de becas para la niña. En 2001 comenzó el programas de becas en cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Por ambos programas se asignan Q300 por año, que son entregados en efectivo a las familias a final de año. Originalmente la meta era asistir a 250,000 niños y niñas radicados en zonas rurales y urbano-marginales en extrema pobreza, inscritos en escuelas públicas. Sin embargo, en 2003 sólo fueron otorgadas 76,000 Becas Paz y apenas 32,000 becas para la niña en 2004 (informe de consultoría a SEGEPLAN, 2005).

En 1997 comenzó el programa de alimentación escolar. Irregularmente ejecutado, afectando sobre todo las zonas rurales, con diversidad de componentes (al principio desayunos y almuerzos, hoy simplemente refacción) y diferentes formas operativas (en 2003 y 2004 estuvieron a cargo del MAGA). Hay un constante descenso de recursos presupuestados en términos reales (0.18 del PIB en 2002 hasta 0.15 en 2005) y sobrecarga de costos a las familias en forma de gastos complementarios y otros aportes (gas, leña, compra de ingredientes, tiempo de manufactura o pago de personal, etcétera).

Como resultado de las políticas de "focalización" puestas al servicio de la restricción presupuestaria, del quetzal diario por estudiante se pasó al quetzal diario sólo para áreas rurales (supuestamente 2 quetzales en los municipios más vulnerables) y 0.60 para las urbanas y eso en el mejor de los casos, ya que la prensa informa que podría ser de sólo 45 y aún 22 centavos, si llega la refacción. Por otra parte hay por lo menos 300 mil niños no la reciben a causa de que en sus escuelas no se ha constituido la imprescindible junta escolar y por esta vía el MINEDUC ha ahorrado Q45 millones que el próximo año podría destinar a reforzar el programa del vaso de leche ejecutado por el MAGA.

Desde el 2000 la provisión de textos escolares ha sido afectada por dos tipos de problemas: por un lado la ne-

cesidad de editar nuevos textos adaptados al currículo surgido de la reforma y por el otro, la subestimación por parte de la nueva administración de lo producido en el periodo de gobierno anterior. De tal manera que en 2004 no se reprodujeron textos. También influyeron circunstancias presupuestarias: en 2003 y 2004 no se presupuestó la entrega de textos, si bien en el curso de la ejecución fiscal se incorporaron recursos para ello.

De todas formas, las partidas asignadas son decrecientes y deficientemente ejecutadas: de los casi Q80 millones asignados en 2004 se ejecutó menos de la mitad y para el 2005 se presupuestó sólo Q50 millones. En consecuencia, este año una buena parte de las familias debieron asumir costos de hasta Q125 por textos distribuidos en las escuelas. Por irregularidades en la licitación es posible que se retrase la edición del 2006. En cuanto a útiles, en el 2005 fueron presupuestados Q42 millones, que no fueron ejecutados a pesar de que, según declaraciones de la ministro, se debe entregar a cada junta escolar Q25 por estudiante.

Aunque de significación sólo urbana, entre 2002 y 2003 se entregó un subsidio familiar para transporte, a razón de un Quetzal por día de concurrencia, programa que fue suprimido en el 2004 al asumir la nueva administración.

Aunque de acuerdo a datos de la ENCOVI, el 39% de las familias que no envían sus hijos a la escuela se debe a la falta de recursos, los costos aumentan. La inscripción de un escolar cuesta cada año cifras que no se limitan a la matrícula reglamentaria sino que se agregan otros gastos (para mantenimiento de edificios, cursos de computación o idiomas, etc.) a solicitud de los directores de cada escuela. Si bien se afirma que esas cuotas deben ser aprobadas por los padres y autorizadas por la supervisión del área de educación correspondiente, no hay ningún mecanismo de consulta que las avale, aparte de que si los hubiera hay fundamentos legales suficientes para recurrir contra dicha práctica.

El costo efectivo anual por cada niño o niña en el nivel primario, sin contar vestuario y transporte, se estima en Q370 (CIEN, Informe del progreso educativo, Guatemala 2002). Para los padres que optan por el sector privado el costo es 5 veces mayor. Al nivel de secundaria, según la misma fuente, ese costo se ubica en casi los Q1,900, semejante en el sector público al privado.

b. Políticas de Salud

Dentro de las necesidades básicas de la sociedad guatemalteca, la discusión de las políticas de salud es uno de los temas más largamente postergados a pesar de la crudeza de todos sus indicadores. Transcurridos los primeros años luego de la firma de la paz el tema quedó en el silencio y no porque sus problemas hayan sido más o menos resueltos sino porque no existen las fuerzas motrices sociales o políticas capaces de dinamizarlos. Subyacente a la irresponsabilidad orgánica del Estado persiste la visión caritativa del criollo por la cual la salud de la población indígena y pobre queda librada a su suerte, a los recursos tradicionales de los pueblos originarios o a la actividad de organizaciones humanitarias.

Los Acuerdos de Paz no han logrado imprimir sobre la salud, al igual que sucede con el resto de las políticas sociales, progresos sustanciales más allá de un muy limitado y frágil aumento del gasto público. Por el contrario, en salud al igual que en educación, se han impuesto reformas bajo lineamientos ajenos al espíritu de aquellos pero sí en concordancia con las tendencias privatizadoras y de reducción de las competencias estatales impulsadas por los organismos internacionales, financieros y no financieros, promotores de las bases del Consenso de Washington.

Mucho más que en educación la salud es, en el marco de la globalización, una poderosa fuente de ingresos de interés privado al nivel mundial, donde influyen decisivamente grandes consorcios monopólicos. Por lo tanto, la confluencia de las tendencias internacionales con la tradición excluyente de la oligarquía criolla produce organismos públicos que trabajan para la delimitación del mercado de la salud en detrimento de las grandes mayorías, sólo consideradas en razón de las externalidades sanitarias que puedan afectar al mercado y las élites.

Es obvio que no existe ni se ha avanzado en el sentido de construir un sistema nacional de salud, no se ha racionalizado la inversión por medio de la priorización de acciones preventivas ni se ha incorporado la riqueza de recursos humanos y culturales como base de solución de los grandes problemas de salud. A lo sumo se pueden registrar ciertos avances en aspectos sanitarios (agua y saneamiento ambiental) y sobre todo en el control de factores epidemiológicos masivos (inmunización). Pero el vacío es absoluto cuando se trata de las garantías al derecho a la salud del ciudadano común, que requiere de fuertes inversiones públicas, organización y planeación conducidas por el Estado.

Es así que, a pesar de los avances en algunos indicadores tendencialmente similares a los registrados en todo el mundo pero en especial en América Latina bajo la influencia de las presiones internacionales, Guatemala sigue ostentando los peores índices de salud pública. Como se observa en el RECUADRO 4, la comparación con países de semejante desarrollo económico, indica que Guate-

mala mantiene el perfil de crecimiento demográfico y expectativa de vida propios de la pobreza, la baja educación y deficiente salud pública a la vez, perfil que se completa con indicadores socioeconómicos donde resalta el reparto inequitativo de bienes.⁹⁰

Los indicadores de mortalidad materno infantil, aunque muy afectados por el subregistro producido por todo un aparato estatal (y no sólo las instituciones de salud) centralizado, mal desarrollado y que no abarca la totalidad del país, expresan con crudeza los efectos de la desprotección en salud. Siempre teniendo presente que sólo son una punta del iceberg, las defunciones por causas tratables y prevenibles forman parte de todo un record acusatorio de la inacción oficial.

La distribución del gasto nacional evidencia la marcada debilidad de las instituciones responsables de la salud pública. El gasto en salud está en Guatemala en los niveles más bajos de la región si se toma en cuenta los volúmenes de población y a ello se agrega que la parte del gasto privado es 3 y media veces superior al realizado por el sector público. Además, si se analiza el gasto privado se evidencia una diferencia cualitativa de suma significación: mientras las clases altas y medias destinan la mayor parte del gasto a servicios profesionales y hospitalización, los sectores más pobres lo emplean en compra de medicinas,⁹¹ donde una buena parte se debe a automedicación.

El gasto público comprometido en los Acuerdos de Paz, que incluye actividades de agua y saneamiento y medioambientales, no sólo no cumple con la meta acordada sino que viene en franco descenso a pesar de corresponder al 2000 y no haber sido actualizada, de forma que el resultado neto obtenido por medio de los Acuerdos representa actualmente un magro aumento de 3 décimas porcentuales respecto al PIB (de 0.9 a 1.2%) y en el año de máximo gasto, de un aumento de 5.5 décimas a causa de una fuerte inversión momentánea en agua y saneamiento. Tampoco, a pesar de que la imprecisión del texto impide hacer una evaluación exacta,⁹² se puede afirmar que el compromiso de dedicar por lo menos el 50% del presupuesto a acciones de prevención no ha sido cumplido y está muy lejos de serlo.

Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Salud (MSPAS) se mantiene invariable alrededor del 0.9 del PIB, con una misma estructura que se repite sin sorpresas todos los años: un 10% para actividades centrales, 1.2% para las escuelas formadoras

⁹⁰ Según el Banco Mundial (Pobreza en Guatemala, 2003), Guatemala es uno de los países con mayor concentración de la riqueza y desigualdad en el mundo. La información de OPS desagregada en deciles no llega a reflejar los extremos más agudos de la desigual distribución del ingreso en Guatemala. De acuerdo al PNUD (Una agenda para el desarrollo humano, 2003), mientras el ingreso del quintil inferior correspondía a sólo 1.7% del total, en el quintil superior se acumula el 64% y es una situación que se profundiza año con año.

⁹¹ Cuentas nacionales de salud, MSPAS-GSD consultores, 1998.

⁹² En ocasión de la recalendarización de compromisos realizada el 2000 el gobierno se comprometió a precisar en forma unívoca el alcance de las actividades preventivas, cosa que hasta el momento no se ha concretado.

de personal auxiliar, 1.4% para salud ambiental, casi un 80% para servicios de atención a personas, bastante menos de un 4% para mantenimiento o creación de infraestructura hospitalaria y 5.5% en transferencias a otras instituciones de salud. Esta rígida estrechez es un claro indicador de las penurias financieras en que se desenvuelve la salud y los servicios de salud en Guatemala.

Lo más notable ocurrido en los últimos años ha sido la instauración del programa de extensión de cobertura (EC/SIAS). A pesar de los bombos y platillos con que fue publicitado por la administración Arzú, la realidad demuestra que una de sus condiciones principales era el bajo costo. Y hasta el 2004 no representó más del 4% del presupuesto del MSPAS. El EC/SIAS nace como el principal producto de la fase inicial del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud (PMSS-I), financiado por el BID, que quedó aletargado durante el gobierno del FRG y es hasta que asume el actual que comienza efectivamente su segunda fase (PMSS-II), dando nuevo impulso el EC/SIAS.⁹³

La gran originalidad del EC/SIAS radica en que el MSPAS introduce actores privados interpuestos en su relación con la población, a quienes contrata para la prestación de un paquete básico de servicios. La funcionalidad del sistema, más allá del distanciamiento que significa transferencia de responsabilidades en el terreno, viene dada en primer lugar por la limitación de los servicios en las comunidades rurales y periféricas que se traduce en un costo máximo y fijo y en que más del 95% del personal es aportado en forma honoraria por las propias comunidades, puestos al servicio de las ONG ejecutoras. Es decir, que la primera condición, bajo costo, se cumple.

Si el servicio es suficiente o no, resulta secundario. Aún así, a 8 años de establecido, el EC/SIAS enfrenta grandes dificultades que el BID está dispuesto a superar en aras del desarrollo de su esquema de mezcla público-privada de la salud donde al Estado le corresponde financiar prestaciones mínimas a la población no pudiente, dejando en manos del sector privado el mercado rentable. La mayor dificultad que enfrentó y enfrenta el MSPAS, ya que en un principio no encontró resistencias en las comunidades que por primera vez recibían (y agradecían) algún servicio, aparece al momento de seleccionar sus contrapartes privadas. Porque si bien desde hace mucho tiempo en Guatemala había un buen número de organizaciones religiosas y civiles que a medias llenaban el vacío dejado por el Estado, la introducción de una oferta de financiamiento abrió un mercado que atrajo competidores con dudosas capacidades y experiencias, instalando todos los vicios del mercado, donde la corruptela no es el menor de ellos. Es así que desde hace tiempo, pero hoy con

⁹³ Desde el primer momento una de las condiciones del PMSS era el aumento de la inversión pública en salud, cosa que no sucedió. Con el PMSS-II la exigencia se mantiene pero resulta ser que, seguramente a consecuencia de las lecciones aprendidas por el BID, los fondos del préstamo son aplicados a fortalecer el financiamiento del EC/SIAS. Es por lo tanto que ya en el presupuesto del 2005 se asigna a extensión de cobertura casi un 6% del presupuesto institucional y para el 2006 se proyecta aumentarlo a casi 11.5%.

mayores recursos,⁹⁴ el PMSS intenta prolijear el sistema en beneficio de una mayor eficiencia de la inversión. En el curso del desarrollo del EC/SIAS un buen número de ONG han rescindido sus contratos y varias están en observación pero no está disponible (y el MSPAS no da información al respecto) la historia y la configuración actual de este mercado de la salud para pobres financiado por el Estado.

Sea como sea, la cobertura del sistema se ha extendido pero aún es imposible determinar con exactitud la porción de población sin ningún acceso a servicios de salud. En forma optimista el MSPAS anuncia que en el 2006 el EC/SIAS dará cobertura a 4.1 millones de personas (más de 300 mil que este año y casi 800 mil más que en el 2004) pero más allá de las dudas que esas estimaciones plantean, aún así, queda un remanente de guatemaltecos excluidos, calculable en el mejor de los casos y según las cifras oficiales en no menos del 11% de la población, pero que pudiera resultar en el doble de esa cantidad si se afina la información y se incluyen todos los condicionantes del acceso a servicios.

Muy a pesar de los Acuerdos de Paz la orientación hacia formas de mercado, sustentadas por el actual Código de Salud vigente desde 1997, impide que las acciones de salud se orienten hacia la prevención. Hay que recordar que desde entonces al MSPAS le corresponde desarrollar actividades normativas dentro de un “sector” heterogéneo sobre el cual no tiene (ni quiere tener) potestades coercitivas reales, no más allá de lo que los respectivos contratos de servicio establezcan. Tampoco tiene las suficientes capacidades institucionales de supervisión ni se plantea crearlas.

Un ejemplo impactante se encuentra en la estrechez y fragilidad del presupuesto asignado a salud ambiental, donde se incluyen el control y vigilancia del medio (del agua potable, de desechos sólidos industriales, las excretas y aguas residuales, de los medicamentos y alimentos comercializados en el mercado), el control y vigilancia de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, el manejo de cementerios y cadáveres, la salubridad en asentamientos humanos y viviendas y los servicios de vigilancia sobre medicamentos, alimentos, enfermedades zoonóticas, control de vectores e información epidemiológica. Esta función es tan víctima de la estrechez presupuestaria que entre el 2002 y el 2005 redujo su participación en el total desde 1.6 a 1.2% y para el 2006 se reduce a menos del 8%.⁹⁵ ¿Alguien ha visto

⁹⁴ Hasta este año era habitual el incumplimiento financiero de los contratos con prestadoras y administradoras de servicios (PSS y ASS), en forma de atrasos en las transferencias trimestrales y, en el período del FRG, el no pago de una de las 4 cuotas pactadas. Para el 2006 se prevé la revalorización de contratos en base a un aumento del estimado per cápita de la población atendida, que pasaría de un rango de Q45 a 60, según condiciones geográficas de la zona cubierta y dispersión de la población, hasta Q53 a 80, por año.

⁹⁵ Para el 2006 se asigna Q663,426 para el total de actividades de control y vigilancia del medio ambiente al nivel nacional. También Q80,540 para el control de establecimientos comerciales, industriales y de servicios y Q37,814 para el control de la salubridad en asentamientos y viviendas. Para el registro, control y vigilancia de los medicamentos y alimentos se asignan Q12,074 y Q40,403, respectivamente, de forma que más del 94% del presupuesto destinado a Salud Ambiental es consumido por el financiamiento de los cementerios y el control de vectores (casi exclusivamente de malaria).

algún inspector de salud en restaurantes y expendios de alimentos o ha sabido que el ministerio monitoreara el contenido y la calidad de los medicamentos existentes en las farmacias, por ejemplo?

Si bien se debe reconocer méritos a la extensión de cobertura, tales como por ejemplo, la prevención de las epidemias que podría haber desatado el Stan, los resultados se miden más en términos de avances en los objetivos del milenio para salud (reducción de la mortalidad materna y de la niñez, control de la propagación del VIH/Sida, reducción de la desnutrición infantil, mayor acceso a agua potable) que en la construcción de un sistema nacional estructurado sobre un primer nivel de atención básica equitativa, orientado a la prevención en todos sus alcances junto a la protección universal, perfectamente integrado a los otros niveles de mayor complejidad.

En verdad este propósito no entra en la lógica del criollo, que no está dispuesto a que se le imponga mayor carga tributaria destinada a financiar los costos que eso implicaría. Por lo mismo, tampoco cabe en la razón de los administradores convencionales integrados al sistema otros esquemas que no sean los diseñados desde los organismos internacionales. El modelo de mercado exige que los servicios de salud estén estructurados alrededor de la figura del médico y, por lo tanto, no cabe a ningún nivel la presencia central de otros actores.

Pero, si no se desdeñara a priori la potencialidad en recursos humanos y culturales que con abundancia cuenta Guatemala no sería imposible ni tan difícil de implementar un primer nivel de atención de base comunitaria que emplee miembros capacitados de la misma comunidad en la resolución de ese gran porcentaje, dos tercios o aún las tres cuartas partes de los problemas cotidianos, que son casos comunes que no exigen imperiosamente la presencia inmediata de un recurso profesional altamente calificado y caro.

Con los sistemas comunitarios de salud integrados y articulados a un verdadero sistema nacional, la utilidad de los recursos de raigambre cultural puede dar cuenta, con calidad socialmente aprobada, de los grandes costos que supone la prestación de servicios bajo criterios de países desarrollados.

Con o sin SIAS la alternativa sigue siendo posible aunque por todo lo ya dicho no parece viable. Por el contrario, siguiendo los designios del mercado se está configurando un sistema segmentado, normado pero no controlado, que tiene por centro las fuentes de mayor rentabilidad: estructuras hospitalarias autofinanciadas y servicios provistos por empresarios de la salud, donde la prevención (si no produce rentas) no tiene cabida.

Los principios de Alma Ata son aún válidos y practicables en Guatemala. Sólo se necesita que la razón y un fuerte sentido nacionalista se imponga a los imperativos del mercado global, ingeniando formas de transacción con ellos.

RECUADRO 4 Indicadores de salud

Balance 2005

Indicadores demográficos 2005

Región/País	TASA DE NATALIDAD (1,000 HAB)	TASA DE MORTALIDAD (1,000 HAB)	CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO ANUAL (%)	TASA DE FECUNDIDAD (HIJOS X MUJER)	ESPERANZA DE VIDA
América Latina	20,8	6,0	1,4	2,5	72,6
Centroamericana	27,8	5,6	2,1	3,4	70,8
Belize	25,7	5,2	2,0	3,0	71,8
Costa Rica	18,3	4,0	1,7	2,2	78,5
El Salvador	23,9	5,8	1,7	2,8	71,4
Guatemala	34,3	6,4	2,4	4,3	67,9
Honduras	28,5	6,0	2,2	3,5	68,6
Nicaragua	27,8	4,9	2,0	3,1	70,4
Panamá	21,6	5,0	1,7	2,6	75,2

Indicadores socioeconómicos

	CALORIAS (CAL/PERS/D) 2002	INGRESO NACIONAL BRUTO (USD P.C.) 2003		INGRESO QUINTIL SUP/INF (1998-2002)	ACCESO A AGUA (%)	SANEAMIENTO
		CORRIENTE	PPA			
América Latina	2,861	3,371	7,318	21,8	89	74
Centroamericana	2,397	2,096	4,586	19,6	90	67
Belize	2,869	3,370	6,320	...	91	47
Costa Rica	2,876	4,300	9,140	12,3	97	92
El Salvador	2,584	2,340	4,910	19,8	82	63
Guatemala	2,219	1,910	4,090	24,4	95	61
Honduras	2,356	970	2,590	21,5	90	68
Nicaragua	2,298	740	3,180	8,8	81	66
Panamá	2,272	4,060	6,420	24,7	91	72

Indicadores de mortalidad

	MATERNA (100,000 NV)	INFANTIL <1 AÑO (1,000 NV)	INFANTIL <5 AÑOS (1,000 NV)			GENERAL (100,000 HAB)	CAUSAS TRANSMISIBLES (100,000 HAB)
			TOTAL	EDA*	IRA**		
América Latina	94,7	24,9	33,2	5,5	8,5	701,0	78,0
Centroamericana	123,8	31,7	41,4	9,8	16,7	703,2	123,9
Belize	n/a	14,3	40,2	3,7	5,9	830,3	90,3
Costa Rica	30,5	9,3	11,9	2,8	4,5	461,1	25,4
El Salvador	173,0	25,0	...	10,6	17,0	724,4	108,0
Guatemala	153,0	39,0	48,1	12,2	22,6	800,0	211,6
Honduras	108,0	34,0	46,3	...	...	693,7	...
Nicaragua	82,8	35,0	38,0	8,0	11,5	751,5	67,0
Panamá	68,0	15,2	25,7	6,6	7,0	587,4	63,6

Recursos, acceso y cobertura

	RECURSOS HUMANOS POR 1,000 HAB			CAMAS HOSPITALARIAS X 1,000 HAB	GASTO NACIONAL EN SALUD (% PIB)		ATENCIÓN POR PERSONAL CAPACITADO (%)	
	MÉDICOS	ENFERMEROS	DENTISTAS		PÚBLICO	PRIVADO	PRENATAL	PARTO
América Latina	18,5	8,1	5,8	1,9	...	...	72,6	88,1
Centroamericana	11,4	5,1	2,8	0,9	...	...	79,9	63,6
Belize	10,2	12,3	1,3	1,3	4,1	1,4	98,0	87,8
Costa Rica	11,5	7,1	3,3	1,4	4,9	3,4	82,0	97,5
El Salvador	12,6	8,1	5,5	0,7	2,0	3,8	45,8	83,7
Guatemala	9,5	3,6	1,6	0,5	1,4	4,8	84,3	41,4
Honduras	8,7	3,2	2,2	1,0	2,0	2,6	85,3	62,0
Nicaragua	16,4	1,4	2,9	0,9	3,8	3,9	86,2	75,2
Panamá	13,8	11,2	2,8	1,8	4,2	2,0	99,2	92,5

c. Seguridad Social

El IGSS es apenas uno de los miembros posibles de la constelación de órganos y mecanismos que constituyen un verdadero sistema de Seguridad Social. Tanto su soledad como el curso de una historia institucional signada por el raquitismo, la ineficacia y la vulnerabilidad ante los requerimientos del poder político y la corrupción sistémica (pública y privada) lo exponen como uno de los pocos supervivientes de un período revolucionario liberal abortado antes de que produjera los cambios democráticos que se proponía.⁹⁶

La fortaleza del seguro social es una función directamente dependiente del ámbito económico-político en que se desarrolle y, en especial, de las condiciones del mercado laboral. Es obvio que si no existe una oferta adecuada de puestos de trabajo que permita la incorporación de nuevas generaciones de trabajadores, si los que hay son mal remunerados y si además se evade la contribución, sea por mora o por la generalización de formas de contratación que eluden la inscripción al IGSS, la existencia del régimen previsional como mecanismo de seguridad social, sea público o privado, está condenado a la extinción.

En estas condiciones, la privatización de las pensiones o del aseguramiento de la salud sólo puede servir a núcleos reducidos de personas con ingresos elevados pero nunca formará parte de una política pública de estabilidad social.

No es de extrañar, pues, por las mismas razones que se veta una tímida ley de seguridad social como la pretendida protección al adulto mayor⁹⁷ y que el gobierno desea suprimir la fijación de salarios mínimos, por lo mismo que nunca se han hecho efectivos (ni se presupuestan) los aportes a que el Estado está obligado como tercera parte responsable del sostén financiero del régimen público, como consecuencia además de la enorme deuda que mantienen el Estado y otros entes públicos⁹⁸ y la indulgencia, incompetencia o venalidad de las autoridades del IGSS

⁹⁶ Durante 20 años el único programa ejecutado por el IGSS fue el de seguro de accidentes de trabajo. No fue sino hasta 1968 que se incorporó el programa de Enfermedad y Maternidad y hasta 1977 el de IVS. Enfermedad y Maternidad durante 11 años sólo cubrió la población inscrita en el departamento de Guatemala, ampliándose en 1979 a otros 8 departamentos y a Escuintla 10 años después, de forma que hasta el 2003 los programas de salud sólo daban cobertura en no más de la mitad de los departamentos del país. En la actualidad aún quedan fuera de sus servicios Petén, El Progreso y Santa Rosa. Nunca se cumplió, y luego fue condonado, el aporte financiero inicial estipulado en la ley de creación del IGSS y hasta este año fue restituida la potestad de la Junta Directiva para nombrar al gerente de la institución.

⁹⁷ La ley del Adulto Mayor aprobada por el Congreso como parte de un paquete de leyes compensatorias del RD-CAFTA suponía en el peor de los casos y funcionando a pleno (luego de una nada fácil actividad censal, comprobación de requisitos e inscripción de un estimado de unos 60,000 beneficiarios), una carga fiscal de unos Q255 millones al año.

⁹⁸ Al 31 de julio del 2005 la deuda del Estado ascendía a más de Q9500 millones (entrevista con el gerente del IGSS, Prensa Libre, 3/09/05) lo que sumado a la mora de las municipalidades, otros entes públicos y la empresa privada representa una cantidad próxima a los Q11,000 millones.

ante la mora y la evasión privada, que el seguro social se encuentra en aprietos financieros a pesar de su muy corta existencia.⁹⁹

Con este marco, se desvanece la seguridad social y aumenta el descrédito de su único exponente. Con más del 75% de la masa laboral ocupada en condiciones de informalidad y una buena parte de los puestos de trabajo formal en situación de contratación individual, a lo que se agrega la evasión de la responsabilidad patronal de inscribir a sus dependientes,¹⁰⁰ se explica que la cobertura del seguro social sea mínima y mantenga una continua tendencia a decrecer. La desprotección social es aún más notoria según las regiones consideradas: en la zona metropolitana se concentra más del 63% de los derechohabientes.

A la baja cobertura se agrega la mala calidad de las prestaciones en pensiones y salud, determinadas en principio por el nivel de aportaciones correspondiente a salarios históricamente bajos pero también por las demás circunstancias que en el curso del desarrollo minaron la capacidad financiera de ambos programas. De allí que se justifique, en parte, aunque siempre será materia de discusión, la carencia de políticas para la revalorización periódica de las pensiones y las limitaciones en la atención de salud.

Otra vez aquí, hay que destacar la ausencia del Estado como redistribuidor del ingreso y compensador de las injustas condiciones de vida a que se somete a los trabajadores que pasan a retiro por razones de edad o de invalidez. Desde hace 5 años la pensión mínima ha quedado establecida en 340 quetzales, monto a todas luces insuficiente para cubrir las necesidades vitales de alguien que ha trabajado toda su vida y más absurda aún si debe ser repartida entre varios sobrevivientes. Ante esta situación se impone que el Estado garantice una pensión mínima nacional procediendo a suplementar los programas del IVS (invalidez, vejez y supervivencia) a partir de los montos que estos proveen. Además, de esta forma podría hacerse efectivo el pago de la deuda del Estado con el IGSS. Entonces podría hablarse de políticas de seguridad social, aunque esto sea más que improbable que ocurra con gobiernos que repudian las cargas sociales y privilegian la rentabilidad de las empresas.

⁹⁹ El plan de pensiones (IVS), que tiene menos de 30 años de vida, consiste en un régimen de reparto intergeneracional y capitalización parcial de sus excedentes. Durante los primeros 15 años no enfrentó gastos mayores que los del funcionamiento administrativo y sus ingresos por cotizaciones de afiliados se fueron capitalizando. Sin embargo, la masa dineraria acumulada actualmente fue afectada de diversas formas. En primer lugar porque, además de que el Estado no participó en su constitución, durante varios años (1986–1993) se obligó al IGSS a colocar sus fondos de reserva en Bonos del Tesoro, sin indexación del principal y con rendimientos negativos. Luego, tanto la mora estatal como la privada han privado al seguro social de mayores rentas. Por fin, deben agregarse las maniobras fraudulentas como las recientemente conocidas y otras difíciles de evaluar, producto de la corrupción sistémica (las compras de insumos, medicinas y equipos médicos son un botín nada despreciable).

¹⁰⁰ Esta situación es tanto más severa en la actividad agrícola. Siendo que casi un 60% de la población vive en áreas rurales y que según ENEI 2004 cerca de un 40% de la población ocupada se encuentra en el sector agropecuario, sorprende que menos de un 15% de ella (es decir, un 7.5% de la población rural) está registrada en el IGSS, aparte de que ese número decrece anualmente en forma continua y no hay información sobre la cantidad de aportantes efectivos.

CUADRO 7
Cobertura del IGSS
 PEA y población general

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	PEA	AFILIADOS	POBLACIÓN PROTEGIDA	COBERTURA PEA	COBERTURA POBLACIONAL
1998	9,676,099	3,706,094	887,228	1,858,190	23.9	19.2
1999	10,044,764	4,173,915	893,126	1,908,375	21.4	19.0
2000	10,427,475	4,576,627	908,122	1,941,975	19.8	18.6
2001	10,824,767	4,875,240	927,768	2,003,176	19.0	18.5
2002	11,237,196	4,923,640	953,052	2,164,408	19.4	19.3
2003	11,535,312	5,065,365	957,921	2,236,757	18.9	19.4

Fuente: Ministerio del Trabajo, con datos de ENEI, 2002–2003.

Notas: De acuerdo con la ENEI 2004 la PEA sería de 4,990,230. La cantidad de afiliados al IGSS en 2004 es de 974,577, con lo que la cobertura de la PEA se elevaría 19.5%. En general, teniendo en cuenta la fragilidad de la información estadística disponible, la ENEI 2004 estima que el 79% de la PEA no está protegida.

Importa tener en cuenta que la cantidad de afiliados realmente cotizantes se estima en un 10% menor a la de los inscritos, de donde tanto la cobertura de la PEA como la de la población beneficiaria debe reducirse en la misma proporción.

CUADRO 8
Número y monto de las pensiones del IVS

AÑO	NÚM. DE PENSIONES	GASTO ANUAL (MILES DE Q)	PROMEDIO MENSUAL (Q)
1998	111,011	381,052.7	286.0
1999	119,040	465,275.4	325.7
2000	127,881	517,113.9	337.0
2001	131,338	607,602.0	385.5
2002	134,883	700,007.5	432.5
2003	137,503	717,333.9	434.7
2004	142,748	766,514.5	447.5

Fuente: IGSS Informes de labores 2002, 2003 y 2004.

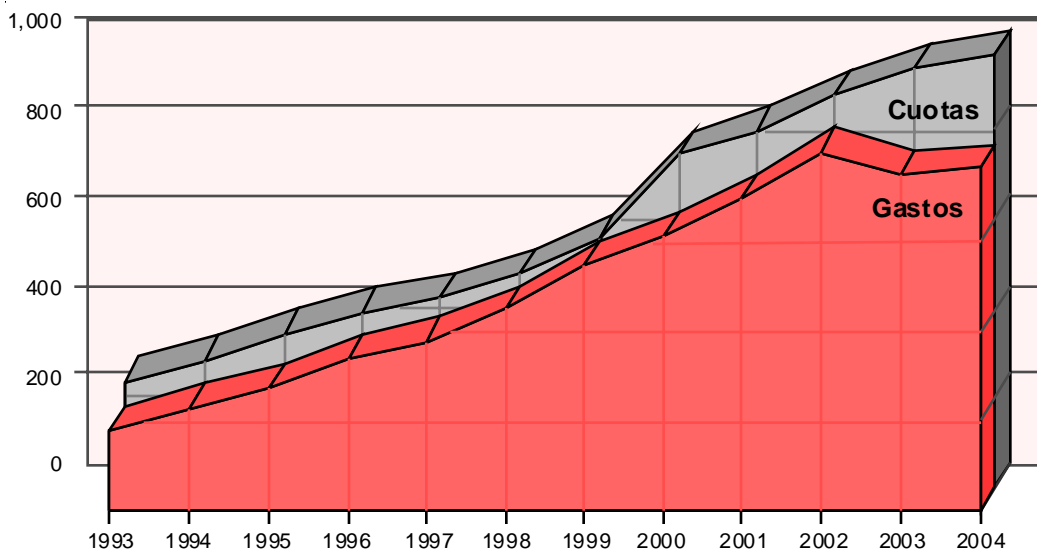
Nota: Desde el 2002 se paga un bono navideño, que está incluido en el promedio mensual.



El comportamiento de los planes de pensiones (IVS) es típico de regímenes envejecidos que deben ser ajustados periódicamente y cada vez con mayor frecuencia. La señal de que se aproxima un nuevo ajuste viene dada por la relación entre los gastos (en pensiones y administrativos) y los ingresos por cuotas. Las rentas producidas por la inversión de las reservas técnicas no son más que un soporte operativo y los ingresos totales no reflejan la salud del régimen. En consecuencia, el primer ajuste tuvo lugar en el 2000, cuando se elevaron las tasas de aportación sobre salarios en un 1% y la edad de retiro hasta 65 años. Si se hubieran mantenido esas condiciones era ya previsible que hacia el 2012 iba a ser necesario otra vez un nuevo ajuste pero esos cálculos fueron echados al traste por la resolución de la Corte de Constitucionalidad que obliga a reponer la edad de retiro en 60 años.

Ante esta situación la Junta Directiva del IGSS ha adoptado algunas medidas paliativas que no actúan sobre el fondo del problema. Desde hace dos años el IVS no transfiere a los programas de salud los gastos de administración por la atención de pensionados, con lo que se logra distanciar los parámetros pero nada más que en el papel.¹⁰¹ Si en sólo 12 años se hacía necesario modificar el plan de pensiones, y ahora seguramente antes, parece imperioso plantear soluciones para un tema principal como es la cobertura. Porque en definitiva, más allá de que se recupere o no

GRÁFICO 9
Parámetros de equilibrio del IVS



Fuente: Favio Durán, PNUD 2002, e IGSS, Informe de Labores.

¹⁰¹ Hay que señalar los esfuerzos para reforzar el fondo de reservas técnicas realizados por la gerencia saliente y la novedad (causa de turbulencias al interior del IGSS y probablemente de su retiro del cargo) de que por primera vez es computada la deuda del Estado como activos del instituto.

la deuda que mantiene el Estado, los municipios y la privada, si no ingresan nuevos trabajadores al sistema, si no se lo rejuvenece, todo lo que se haga será por demás transitorio.

Es obvio entonces que el problema trasciende las atribuciones de la administración del seguro social, si bien queda mucho que hacer a ese nivel. Sobre todo en cuanto a la supervisión de la obligatoriedad de las empresas a inscribir a sus trabajadores y verter sus contribuciones y en cuanto a la agilización de los trámites de retiro. Cabe preguntarse cuál será la actitud de gobiernos como el actual que interpretan la realidad social a través de los intereses empresariales. Es real que toda actitud redistributiva pasa por la reactivación del Pacto Fiscal y el aumento de la carga tributaria y que el reflotamiento de la seguridad social significará un aumento de los costos de producción. Momentáneamente la gobernabilidad no está seriamente amenazada pero sí se pondría en juego al peligrar la existencia del mayor exponente de la Revolución de Octubre.

En lo que no caben dudas es en cuanto a la urgencia de las decisiones.¹⁰² Porque llegados al punto en que los gastos superen los ingresos por aportaciones, las reservas dejan de crecer y comienzan a disminuir las rentas financieras que hoy garantizan la subsistencia del régimen.

¿Puede resolverse el problema a través de la privatización del sistema? Más allá de las objeciones que se refieren a la naturaleza solidaria intergeneracional de la seguridad social y a la responsabilidad del Estado como su garante, hay una serie de obstáculos (políticos, jurídicos y financieros) a superar, donde el costo fiscal de una tal reforma no es el menor.¹⁰³ Sin duda los estudios para llevarla a cabo están en marcha y habrá que ver qué resulta, teniendo en cuenta el peso de las tendencias promovidas por el Banco Mundial, quien ha debido reconocer la inconsistencia del modelo chileno, tomado como ejemplo hasta hace pocos años, pero sin abandonar la idea central de la capitalización individual.

La evolución de los programas de salud (EMA: Enfermedad, Maternidad y Accidentes) no tiene la regularidad del IVS pero muestran una tendencia al

¹⁰² En lo inmediato no existe otra salida que la actualización del plan de pensiones, es decir, un aumento de las tasas de cotización sobre salarios y de las condiciones de elegibilidad de sus beneficiarios y/o que el Estado comience a cumplir su papel constitucional de tercera parte en el financiamiento del IGSS. Pero, de continuar las circunstancias actuales y suponiendo que los salarios van a permanecer en su nivel actual, la experiencia demuestra que un aumento de las exigencias similar al ocurrido en el 2000 sólo proveerá unos pocos años de equilibrio y bajo el asedio de la insatisfacción de todos los actores. Seguramente, en el paquete de decisiones habrá que incluir el destino de los planes complementarios, la misma previsión militar y el plan de clases pasivas del Estado, pensiones y jubilaciones del Estado, que ya constituye una pesadísima carga fiscal en rápida progresión.

¹⁰³ El costo fiscal consecutivo a una privatización tipo chileno, de acuerdo a la estimación realizada por la Fundación Friedrich Ebert bajo la coordinación de Carmelo Mesa-Lago, ascendería a una cantidad entre 60 y 70 mil millones de quetzales de 1997.

desfinanciamiento tanto más aguda. Por tratarse de planes de reparto simple, es decir, que los ingresos anuales son teóricamente consumidos en el mismo año, el monto de los ingresos condiciona directamente la cantidad y calidad de los servicios prestados. Hasta 1998 los ingresos anuales alcanzaban para cubrir las necesidades y quedaba un remanente que se capitalizaba y producía rentas que ponían esos programas a resguardo de eventualidades de mayor exigencia. Pero desde el 2001 los gastos totales superan ampliamente el ingreso por cuotas, a pesar de que para ese entonces el Estado había comenzado a hacer aportaciones, ya sea como patrón o como provisiones para la atención de los pensionados del Estado.

Por lo tanto, el aseguramiento de la salud depende también de criterios administrativos que limitan los servicios prestados en aras de un equilibrio financiero convertido en finalidad. Con estas limitantes, el futuro de los programas de salud luce poco alentador sobre todo si tenemos en cuenta que los costos de la atención de salud están en constante aumento. A lo que resta agregar los efectos de la corrupción sistémica latente que tiene en el volumen de compras del IGSS un atractivo especial, como se ha visto durante las pujas por el aprovisionamiento de medicamentos.

CUADRO 9
Balance financiero de los programas EMA del IGSS

AÑOS	INGRESOS			EGRESOS			
	CUOTAS/1	OTROS INGRESOS/2	TOTAL	PRESTACIONES EN DINERO/3	PRESTACIONES EN SERVICIOS	GASTOS DE ADMÓN.	TOTAL
1991	346.1	13.7	359.8	58.2	224.7	57.4	340.3
1994	618.2	68.5	686.6	97.3	360.8	90.9	549.1
1996	824.3	182.7	1,007.1	127.3	482.0	176.2	785.5
1998	1,167.1	118.0	1,348.3	147.6	598.8	307.6	1,054.1
2001	1,629.6	357.9	1,987.5	173.0	1,367.8	171.8	1,712.6
2002*	1,695.7	339.5	2,035.3	188.5	2,067.2	171.1	2,426.8
2003	2,100.7	153.7	2,254.4	197.3	1,698.7	225.0	2,121.0
2004	2,175.0	310.8	2,485.8	220.0	...	...	2,392.8

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Labores del IGSS.

1/ Desde 1998 inciden aportaciones del Estado.

2/ Incluye, además de productos financieros del fondo de reserva, otros ingresos no especificados que en parte, hasta el 2001, provenían del IVS por concepto de gastos de administración.

3/ Por discapacidad temporal o permanente y gastos funerarios.

* Este año el costo en prestaciones de servicio están sobrecargadas por una regularización de deudas contraídas en años anteriores por un monto superior a los Q555 millones.



d. Políticas laborales

El gran drama de la incorporación de Guatemala al mundo de la producción globalizada de forma de generar suficientes rentas para el país se desarrolla no sólo en el ámbito del capital, de la disponibilidad de recursos y de infraestructura productiva, sino que sobre todo en el campo laboral y la disponibilidad del recurso humano apto para enfrentar los desafíos de la competencia. La marca feudal de la época poscolonial y liberal agroexportadora que perdura en la superestructura sociopolítica e ideológica actual en forma de autoritarismo, desdén y desprecio para la mano de obra productora de riqueza está en el fondo de los acontecimientos que impiden a Guatemala competir en igualdad de condiciones con otras naciones donde capital y trabajo han confluído en convivencias menos antagónicas.

Desde un ángulo nacionalista, la capacidad de Guatemala para competir por un puesto decoroso en el concierto de la producción mundial presenta perspectivas sombrías. Pero eso no impide que para una pequeña élite siga siendo rentable. Que un 75% de la PEA ocupada trabaje en la informalidad, que una cuarta parte de ella no tenga ningún nivel educativo, que más del 57% no haya alcanzado a completar la primaria y el 74% nunca haya llegado a la secundaria, que casi el 40% de los puestos de trabajo no tengan ningún tipo de calificación profesional, que el 44% de los desempleados sean personas con estudios secundarios y que una tercera parte de los desocupados estén dispuesto a aceptar “lo que salga”,¹⁰⁴ puede ser visto tanto como un problema nacional que atenta contra la competitividad del país o como condición favorable para la generación de rentas empresariales y una oportunidad para atraer inversión internacional.

¹⁰⁴ Datos de ENEI 2004.

Hacia este horizonte apuntaron los tres gobiernos que se turnaron desde la firma de la paz pero sin duda es el actual quien más claramente se ha definido. Por desgracia ninguna de las metas acordadas para el 2015 se relacionan directamente con las condiciones de trabajo y una serie de convenios de carácter internacional o son muy permisivos o son simplemente desconocidos, de forma que no hay presiones ni avances que deban ser demostrados. Es así que sin ningún costo político palpable este gobierno ha desconocido su obligación de actualizar el salario mínimo del sector privado,¹⁰⁵ mantiene congelado al sector público profundizando la reducción de plazas presupuestadas en favor de la contratación de funcionarios¹⁰⁶ y ha manifestado, en concordancia con las organizaciones empresariales, su intención de implantar formas de remuneración basadas en criterios de productividad.

Además, la inexistencia de escuelas nacionales de artes y oficios artesanales e industriales está en la base de la mínima preparación para el trabajo de la PEA. La ENEI 2004 denuncia que el 92.5% de la población de más de 12 años nunca recibió algún tipo de capacitación y que en casi la totalidad de los casos se debe a circunstancias atribuibles a falta de oferta y accesibilidad. Sea porque en la historia económica de Guatemala los esfuerzos de industrialización fueron débiles y muy limitados en el tiempo o porque la educación no ha sido prioridad de Estado, la formación para el trabajo ha quedado en manos de la iniciativa privada. De allí que, aún suponiendo al INTECAP como organismo enteramente público y gratuito, que no lo es, poco más de un 1% de la población ha recibido capacitación con alguna participación del Estado.

Mientras tanto, nada ha conmovido la armazón antilaboral del sistema oligárquico. El Ministerio del Trabajo sigue en su papel irrelevante, en ningún caso dispuesto a ejercer la función tutelar de los trabajadores para la que fue creado y el aparato judicial del ramo actúa con clara parcialidad patronal, por presión-intimidación, cooptación o afinidad, o como órgano de dilación de cualquier resolución que pueda favorecer al trabajador, siempre sin que el Ministerio intervenga (en especial cada vez que una resolución favorable no es acatada ni ejecutada). Pero sobran los ejemplos para demostrar la connivencia de los órganos de justicia con los del orden público y finqueros a fin de proteger, a como de lugar, los derechos de la propiedad privada, así sea bien o mal habida, sobre cualquier otro derecho ciudadano (laboral) o humano (incluso la vida). La cereza del pastel corrió a cargo de la Corte de Constitucionalidad al quitarle en agosto del año pasado las pocas atribuciones sancionatorias que, tímidamente, había comenzado a desarrollar la Inspección del Trabajo en la época del FRG.

¹⁰⁵ En el 2004 el Ejecutivo se acogió a una resolución de la Corte de Constitucionalidad que sin ninguna potestad jurisdiccional que la autorizara postergó hasta el mes de agosto la entrada en vigencia del aumento del salario mínimo correspondiente a enero y ese fin de año no se tomó nueva resolución para la actualización de los salarios mínimos.

¹⁰⁶ Es una tendencia que se mantiene constante, año con año, desde el período de Arzú. Además, en la ejecución del presupuesto 2005 el consumo en salarios y otras prestaciones relacionadas con salarios tuvo una reducción de casi Q300 millones sobre lo asignado.

CUADRO 10
Evolución del presupuesto del MINTRAB

CONCEPTO	APROBADO 2002	APROBADO 2003	AJUSTADO 2004	APROBADO 2005	PROYECTO 2006
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	66.20	58.30	48.50	58.50	68.50
<i>Actividades Centrales</i>	<i>21.10</i>	<i>17.30</i>	<i>15.40</i>	<i>15.80</i>	<i>15.90</i>
Asuntos Sindicales, Laborales y Salarios (Dir. Gen.)	2.80	2.50	2.20	2.40	2.30
Servicios de Vigilancia y Aplicación de Normas (Inspección del Trabajo)	14.60	14.60	11.00	14.60	14.90
Dirección y Coordinación	9.10	9.20	6.70	9.60	9.30
Servicios de Inspectoría	5.50	5.20	4.20	5.00	5.50
Procuraduría de Defensa del Trabajador	0.00	0.14	0.03	0.03	0.03
<i>Atención a la previsión social</i>	<i>1.40</i>	<i>1.50</i>	<i>1.00</i>	<i>1.20</i>	<i>1.50</i>
Mantenimiento y Administración Centros Recreativos	21.90	19.00	16.20	20.60	30.30
Gastos de funcionamiento	11.10	10.20	7.30	11.60	15.30
Inversión	10.90	8.90	8.90	9.00	15.00
<i>Servicios de Capacitación y Promoción del Empleo</i>	<i>4.00</i>	<i>2.50</i>	<i>2.00</i>	<i>3.30</i>	<i>2.90</i>
Partidas no asignables a programas	0.40	1.00	0.60	0.60	0.70

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN/MFP.

Aunque es impensable que a mediano plazo tenga efectos dramáticos o por lo menos visibles sobre el núcleo antilaboral, habrá que tener en cuenta un nuevo factor: el RD-CAFTA y sus procesos asociados, porque de alguna forma abre una ventana al escrutinio internacional. Por supuesto que no se espera que el gobierno cumpla con las recomendaciones que ya se le han efectuado¹⁰⁷ pero con el correr del tiempo es muy probable que se vea obligado a tomar algunas medidas. Y en este sentido es de considerar el peso de las organizaciones sindicales norteamericanas.

De partida hay que señalar que, como preparación para la entrada en vigencia del tratado comercial con los EEUU, el gobierno expresó su intención de fortalecer el

¹⁰⁷ En julio del 2004, reunidos en Washington con los auspicios del BID y en el marco de la preparación del TLC con los EEUU, los ministros de comercio y trabajo de Centroamérica y la República Dominicana crearon un grupo de trabajo de nivel vice ministerial para la elaboración de recomendaciones sobre acciones específicas que deberán ser adoptadas por cada país y por la región para fortalecer y mejorar el cumplimiento y aplicación de las leyes de trabajo dentro del marco del capítulo 16 del tratado. A las recomendaciones del informe presentado en abril del 2005 por dicha comisión viceministerial es que se hace referencia en el texto.

MINTRAB; remitir al Congreso un proyecto de ley que le restituya la autoridad sancionatoria; reformar la ley de la carrera judicial a fin de imponer sanciones a los jueces laborales cuando éstos incurran en negligencia en la ejecución de las órdenes de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente; reformar la ley que permite recurrir a amparos para retrasar los procesos judiciales en materia laboral; reformar los procedimientos judiciales para que los juicios de trabajo sean orales y ajustados a plazos específicos; retomar el programa de fortalecimiento del poder judicial a fin de aumentar el número de juzgados y jueces laborales, además de reforzar su capacidad profesional; y también crear una defensoría independiente de los derechos del trabajador, entre otros. Por supuesto que el DR-CAFTA a nada lo obliga imperativamente (en todo caso, tanto como los compromisos políticos sobre leyes compensatorias que justificaron el voto de algunas bancadas parlamentarias), pero no deja de ser un reconocimiento importante que debe ser el fundamento de una plataforma reivindicativa.

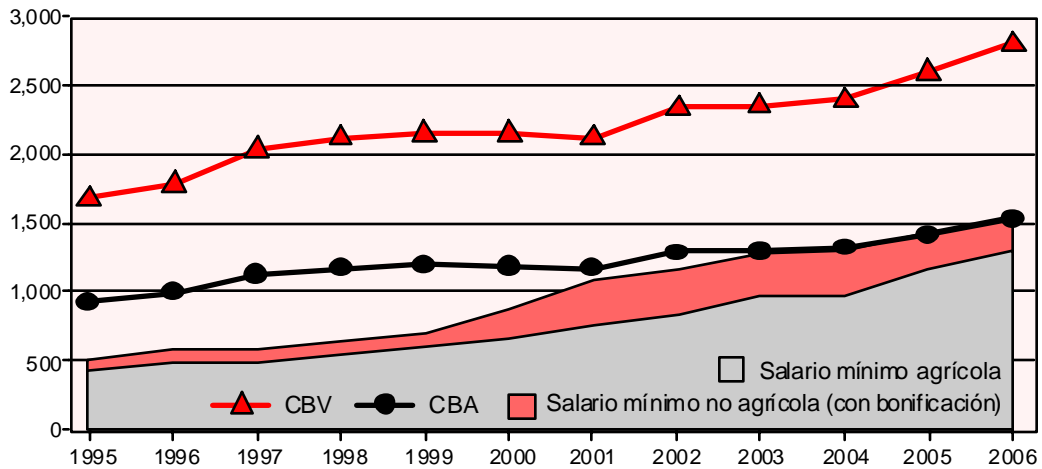
Como es habitual con argumentos y supuestos compromisos esgrimidos a fin de justificar propósitos, el Ministerio del Trabajo sigue siendo la cenicienta de la administración pública, hoy convertido, no en un ente tutelar de los derechos de los actores más vulnerables de la trilogía productora de riqueza sino que en promotor de actividades turísticas. Es decir que si ya el total de su presupuesto es irrelevante para la función que se le atribuye, tiende a privilegiar actividades muy distantes a las específicas, de forma que la administración de los centros recreativos llega a igualar la asignación de las actividades centrales.¹⁰⁸

Si bien a regañadientes y forzado por los índices de inflación este año el gobierno tuvo que conceder un aumento del salario mínimo, no ha cejado en su propósito de romper con la norma que le da carácter nacional general para todas las actividades y le impone la obligación de actualizar anualmente algo que debería ser el mínimo vital, el punto de partida de los ingresos del trabajador, a fin de cubrir las necesidades básicas de su familia. Aún así, y teniendo en cuenta que en la realidad el mínimo se ha transformado en el máximo que percibe la gran mayoría, es insuficiente para alcanzar ese mínimo vital que permita asegurar la alimentación de los familias, no digamos ya las necesidades de vivienda, vestuario, salud, educación y esparcimiento.

A lo que hay que agregar las artimañas y el abierto incumplimiento practicado en amplios sectores de la economía, en especial en la actividad agrícola, a fin de no pagar ese salario mínimo ni inscribir a sus trabajadores en el IGSS. Un estudio de campo realizado este año por la CGTG en la Boca Costa Sur pone en evidencia lo que ya era por todos sabido, pero agrega algunos detalles. Por ejemplo, que se han producido despidos masivos de trabajadores permanentes, los llamados colonos o rancheros, y que la figura impuesta para la relación laboral es la de trabajador

¹⁰⁸ Es de recordar que la principal argumentación manejada por el gobierno en el grupo de trabajo viceministerial preparatorio del RD-CAFTA para justificar la escasa consistencia de las funciones del MINTRAB consistió en las dificultades financieras del presupuesto nacional.

GRÁFICO 10
Relación entre salario mínimo y canasta básica



Fuente: Elaboración propia con datos de INE y MINTRAB.

La canasta básica a enero del 2006 es estimada con base a valores de INE para el mes de octubre 2005.

eventual, contratados por quincena y que como máximo nunca superan los 2 meses; que es habitual el trabajo de lunes a viernes, como forma de no pagar el asueto semanal; que ha entrado en desuso el pago de jornales por día y por tarea o unidad de obra, junto con sus especificaciones legales: 2 ó 3 cuerdas por tarea, para obtener el salario mínimo de Q38.60, y que ahora se paga por cuerda a razón de entre 2,50 y 4 ó 5 quetzales.

Es decir que para llegar al salario mínimo legal fijado por el gobierno un trabajador debe hacer entre 7 y 15 cuerdas al día. De donde, como normalmente los trabajadores no pueden más de 3 ó 4 cuerdas al día, el salario mínimo queda reducido a 12, 15 o 18 quetzales diarios. Pero además la eventualidad significa el no pago de la bonificación mensual de Q250 ni de vacaciones, aguinaldo, o la bonificación anual de un mes de salario por año trabajado, ni hay jornadas de asuetos ni pago de seguridad social.¹⁰⁹

Aunque no hay ningún planteamiento oficial al respecto, son conocidas las argumentaciones. En la base teórica del salario por productividad aparece la idea de que los trabajadores están excesivamente protegidos, con lo que se aumenta los costos

¹⁰⁹ Para los trabajadores de las fincas cafetaleras, del hule, la palma africana, el banano, etc., las reglas han cambiado para peor, más allá de lo conocido y lo que alguna vez justificó la caída de los precios del café, hoy recuperados. La solidificación de esos cambios comienza con el Acuerdo Gubernativo 378-2004 del 15 de diciembre del 2004 por el cual no se actualizaron los salarios del año pasado y que en su artículo 11 reza: "Con el objeto de preparar la fijación del salario mínimo para el próximo período y con el propósito de proveer a los trabajadores de mejores ingresos en función del aumento de la productividad, se recomienda a la Comisión Nacional del Salario para que realice los estudios y organice las comisiones que sean necesarias para determinar la conveniencia de modificar el actual sistema de salario mínimo por unidad de tiempo por otro cuya base de cómputo sea la productividad."

de producción y se traba la movilización de la mano de obra disponible. Y en la base argumental, a la que se suma el gobierno, se maneja el señuelo de que al eliminar el salario mínimo se abre la posibilidad de mejores retribuciones. El salario mínimo refleja la preocupación social por la existencia del trabajador y su familia mientras que la productividad es un factor económico regido por las leyes del mercado y el cálculo empresarial. Por ello se argumenta que la operación del sistema capitalista en la que se basa el mundo globalizado no permite garantizar que mediante una aplicación estricta de las normas laborales los trabajadores vayan a salir beneficiados.¹¹⁰

En cuanto a la base cuantitativa, “de cómputo”, no se ha publicitado, pero sí, se sabe que sería particular para cada sector de la actividad económica y a partir de las retribuciones en la actualidad más bajas en cada uno. El objetivo es reducir el costo de la mano de obra de los trabajadores con poca capacitación y en industrias intensivas. Porque de alguna forma incide en los niveles salariales de aquellos otros calificados, es decir en los costos del trabajo, en general. La ruptura de la norma actual significaría el fin de uno de los pocos mecanismos de intervención del Estado sobre el mercado.¹¹¹

Es obvio que la flexibilización de las normas laborales persigue consolidar la tendencia del sistema capitalista a minimizar la participación del factor trabajo en los rendimientos de la producción. Pero en nuestro caso se agregan las consideraciones referidas a las ventajas comerciales comparativas de aquellos países que disponen de mano de obra abundante y barata y que se ven amenazadas por la introducción en los convenios comerciales de cláusulas de salvaguarda social. De aquí que la reacción oligárquica apele a argumentos nacionalistas, atribuyendo dichas cláusulas a imposiciones de los países ricos y sus organizaciones laborales.

¹¹⁰ No olvidar que esta tendencia forma parte de todo un empuje por flexibilizar la normativa legal de las relaciones de trabajo. La flexibilización significa que el empresariado pueda decidir libremente el número de trabajadores que necesitan y “pactar” también libremente las condiciones de tiempo, rendimiento y remuneración. Es decir, que sean libres de despedir cuando sus ganancias corran algún riesgo y de exigir los máximos esfuerzos físicos posibles.

¹¹¹ El salario mínimo por jornadas de 8 horas de trabajo es una norma regida por convenios internacionales y el Código de Trabajo y su actualización periódica es un mandato constitucional. Una reforma del Código está en ciernes pero falta ver si este gobierno podrá pasar por encima de la Constitución y la vigilancia internacional.



e. Políticas de Vivienda

Desde julio del 2004 está en marcha una Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) que prevé dar cuenta del déficit habitacional hacia el 2023. El presente año debió ser el primero de su plena aplicación pero como es habitual el financiamiento no respondió a las expectativas. No sólo para dar cumplimiento al mínimo requerido por los Acuerdos de Paz sino que para adecuarse a una política recién aprobada. Con respecto a las metas de los Acuerdos de Paz, el comportamiento del financiamiento ha sido más que irregular y se mantiene muy por debajo de lo pactado, siendo que sólo en dos años la meta fue superada.

Pero la inconsistencia mayor se refiere al desarrollo de la PNVAH. En el 2004 el gobierno se proponía atender al 1.47% del déficit habitacional de la población en condición de pobreza y extrema pobreza para alcanzar en el 2005 al 2.82% y a partir de allí extender su cobertura a razón de 7.3% anual durante 19 años hasta la desaparición del déficit. Se estimó que con este fin serían necesarios en ese período unos Q20,302.7 millones, de los cuales FOGUAVI aportaría el 44% y los fondos sociales un 12%, mientras que el 26% provendría de préstamos complementarios, 2% de las municipalidades y el restante 5%, de las comunidades beneficiadas.

Sin embargo, ya durante el 2004, sucesivas quitas resultaron en una reducción del 33% de los fondos disponibles, de los cuales finalmente sólo fueron ejecutados menos del 77%. Para el 2005 fueron presupuestados unos Q353 millones que fueron reducidos en Q33 millones y la ejecución ronda el 82%, con lo que queda muy distante la promesa de soluciones habitacionales para las primeras 54,000 familias hacia el 2007.¹¹²

Mientras tanto, aumenta la cantidad de familias que no tienen vivienda o habitan hacinados en ranchos, construcciones precarias o alquilan cuartos derruidos. Hacia el 2003 se estimaba un déficit cuantitativo de más de 410,000 familias que necesitaban viviendas nuevas y otro cualitativo de más de 610,000 unidades que vivían en ranchos o casas inadecuadas y en condiciones de hacinamiento. Actualmente existen en la capital más de 350 asentamientos humanos sumados a los cerca de 130 que existen en los departamentos, que viven en condiciones infrahumanas sin certeza jurídica ni de habitabilidad. A lo que se agrega el crecimiento anual del número de familias y la obsolescencia de algunas viviendas, que hace crecer anualmente el déficit en otras 60,000 más.¹¹³

¹¹² De los Q297 millones requeridos por la PHVAH en el 2004 sólo se ejecutaron poco más de Q70 millones, al descontar las deudas acumuladas con contratistas por proyectos del 2003. De los Q571 millones necesarios para el 2005 se presupuestaron apenas Q353 y de los Q613 millones del 2006 sólo se proyectan Q387.5 millones.

¹¹³ Anualmente se constituyen 90,000 nuevos hogares y se estima que un 2% de las viviendas entran en obsolescencia. En total se estima en una demanda agregada de unas 114,500, entre nuevas y reparaciones, que es reducida a la mitad por efectos de las remesas.

No hay duda que el fenómeno de la emigración y el envío de remesas familiares ha permitido que estas cifras no sean aún mayores. La mayoría del millón de migrantes que trabajan en EEUU. tiene trabajos con escasos ingresos, el salario lo destinan a sobrevivir y el resto lo envían a sus familias que viven en extrema pobreza, siendo Guatemala, Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango las áreas de mayor concentración de familias receptoras. La parte no consumida generalmente se invierte en vivienda (10.7% del total o sea unos Q2.300 millones al año). Se estima que más del 60% de familias con parientes en el extranjero tienen vivienda de block, sumando cerca de 900,000 las viviendas formales donde habitan familiares de emigrantes.¹¹⁴

Mientras tanto, se habla del *boom* inmobiliario, de las facilidades para la obtención de préstamos para vivienda y de una reactivación de la industria de la construcción.¹¹⁵ Aunque esto de nada le sirve a quienes no poseen un lote, está claro que las remesas constituyen una fuente de ingresos que despierta el interés bancario, dinamiza el mercado y, en las condiciones actuales, las familias receptoras logran acceder a pequeños créditos con los que se puede financiar, ya sea la aportación inicial a FOGUAVI o un préstamo complementario para construir una mejor casa.¹¹⁶

A comienzos de año se lanzó el programa Construyendo Mi Barrio que, con la ligereza característica de las actividades de propaganda gubernamental y las estimaciones optimistas de financiamiento, se propone destinar en los próximos 2 años Q160 millones (hasta hubo quien mencionó un total de Q450 millones para beneficiar unas 50,000 familias) para la construcción o reparación de viviendas en los asentamientos precarios de la ciudad. Sin embargo, hay una multitud de impedimentos, entre los que se cuenta la demostración de la propiedad del lote, la aptitud del lugar para asiento de una edificación y en especial la dependencia del manejo político de los comités pro mejoramiento del barrio. Además, se trata apenas de 20 m² de edificación por vivienda, para familias que promedian entre 5 y 6 personas!!!

De todas formas, los verdaderamente excluidos son los más pobres, porque la posibilidad de acceder a una vivienda sigue en manos del mercado. La PNVAH abre alguna a quienes no lo son tanto o tienen algún familiar en los EEUU. Pero aún para ellos, no existe un fondo de garantía que los ponga a cubierto de eventuales fallos

¹¹⁴ Encuesta Nacional de emigración internacional, 2004, de la OIM.

¹¹⁵ Se afirma que hoy existen facilidades nunca vistas en Guatemala, con tasas de interés del 9 al 11% para créditos hipotecarios y enganches de hasta el 5% del valor de la propiedad. Estadísticas de la Superintendencia de Bancos (SB) revelan que la cartera de créditos del sector construcción creció de Q1,859.5 millones en diciembre del 2001 hasta Q3,227.8 millones en mayo pasado. Mientras que la inversión privada creció 23.1%, en 2004 (Q4,488.4 millones).

¹¹⁶ Para obtener un subsidio de Q15,750 por parte de FOGUAVI se necesita demostrar que no se poseen otras propiedades ni haber recibido previamente otro subsidio, tener un ingreso mensual inferior a Q4,000 y la aportación de Q5,000 como entrega inicial, que puede ser hecha en efectivo, en materiales de construcción o en mano de obra no calificada. La vivienda mínima son 36 m² de edificación pero si se obtiene un crédito complementario es posible optar por una más amplia, hasta un valor de Q88,000 como, por ejemplo, las casas del proyecto habitacional de la PNC. Para el aporte inicial de una solución de 21,000, el beneficiario queda pagando Q100-150 al mes en Bancafé, Bannral, CHN.



en el cumplimiento de compromisos financieros y ya el sector bancario y empresarial está exigiendo mayor agilidad en los trámites de ejecución de morosos.

Tampoco hay que descartar los efectos del fraude y la corrupción propios de un mercado en expansión ni la fragilidad del financiamiento oficial. Por ejemplo, el proyecto Construyendo Mi Barrio se realiza a través de fideicomisos en entidades bancarias. Los fideicomisos son imposibles de fiscalizar porque con esta figura (a la vez que se beneficia a ciertos bancos, en este caso con Q266 millones) se delega la administración de los fondos a entidades que no licitan y sólo son supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Para este proyecto han sido seleccionadas cinco intermediarias, algunas de ellas bastante cuestionables,¹¹⁷ que sólo teóricamente fueron aceptadas por los beneficiarios y son, a su vez, las encargadas de contratar las empresas constructoras. Un tema aparte es la calidad de la construcción y quién se responsabiliza por ella.

A este panorama hoy se agrega la destrucción de 32,000 viviendas por la tormenta Stan y la situación de 9,000 familias que deben ser reubicadas. Se afirma que el proyecto de reconstrucción cuenta con un presupuesto global de Q525 millones, de los cuales Foguavi utilizará Q150 millones para subsidios mientras que la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia y Fonapaz invertirán el resto en la urbanización e instalación de servicios básicos. Falta por ver los resultados pero ya se tropezó con la dificultad de que, cosas del mercado, el precio de los lotes es motivo de especulación y que ante ella el Estado se detiene respetuoso. Por ahora, la oferta del Foguavi es un cuarto provisional de 10 metros cuadrados, con 4 párales de tabla y un techo de lámina, aunque para el próximo año, se promete subsidiar la construcción de casas de 42 metros cuadrados, con dos ambientes y un corredor.¹¹⁸

La cooperación internacional está tomando a su cargo iniciativas con visión social sumando además financiamiento. Así, OIM ha comenzado a desarrollar un plan para la capitalización de remesas en base a la constitución de un fondo revolvente, aportado por la cooperación internacional, destinado a la construcción de vivienda para migrantes. Por su parte, la embajada de Suecia propone la creación de un fondo para la implementación de proyectos productivos que den soporte complementario a la inversión en vivienda.

¹¹⁷ Ver nota de el Periódico, 26/11/05, "Foguavi entrega Q266 millones a ONG sin experiencia en construcción".

¹¹⁸ Ver "Foguavi: 32 mil viviendas destruidas", nota de el Periódico, 1/11/05 y el artículo "Quinto patio. ¿Vamos adelante?", Prensa Libre 5/11/05.

**Derechos
de los pueblos
indígenas**



IV. Derechos de los pueblos indígenas

El balance de los compromisos referentes al Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas sigue estando caracterizado por tímidas políticas, algunas leyes y limitadas acciones para erradicar la discriminación; insuficiente presupuesto; dificultades para concretar el acceso a la justicia estatal; falta de agilización en la implementación de la reforma educativa; la no aprobación de leyes referentes a la educación bilingüe, la tipificación del acoso sexual, reconocimiento y utilización del traje y el idioma, asignación de frecuencias de radio y certeza jurídica y recuperación de tierras comunales y de pueblos indígenas; ausencia de políticas públicas que garanticen el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda a los indígenas; entre otros aspectos no menos importantes.¹¹⁹

Desde 1996, año de la firma de los Acuerdos de Paz, hay una institucionalidad y diversidad (programática y temática) de nuevos espacios para la participación de los pueblos indígenas, sin embargo la existencia formal de marcos políticos y jurídicos que reconocen dicha participación en la toma de decisiones, así como la inclusión de funcionarios indígenas en algunos espacios de la administración pública no ha garantizado que efectivamente exista voluntad política de implementar acciones que transforme la realidad de los pueblos indígenas. Hay un vacío de acciones políticas, administrativas y de apoyo financiero para cumplir con los fines y objetivos de esa institucionalidad y de las leyes aprobadas.

Es evidente que los gobiernos que se han sucedido desde la firma de la Paz se han caracterizado por su conservadurismo para tratar el tema indígena, situación que deviene de posiciones excluyentes y racistas generalizadas en las clases dominantes. La modalidad que se evidencia para “promocionar el tema indígena” es la tendencia a aprovechar ciertos liderazgos indígenas para ubicarlos en algunos cargos que si bien tienen algún reconocimiento público, tienen una capacidad de acción sumamente limitada.¹²⁰ Sin embargo la falta de claridad política para promover una agenda indígena implica que las mínimas acciones que se realizan sean irrelevantes para superar el Estado excluyente y racista que gobierna.

El tema de la discriminación y el racismo es muy complejo en todos los países multiétnicos, especialmente en aquellos que basan su estructura socioeconómica en estos mismos principios. Esta razón es tan fuerte y tiene tanto arraigo en la población que debería implicar acciones coherentes y audaces de parte del Estado

¹¹⁹ COS, “Otra Guatemala es Posible” Balance de la Paz 2004. Guatemala, enero del 2005.

¹²⁰ Entre las personalidades indígenas que ocupan cargos de importancia destacan Rigoberta Menchú, “Embajadora de Buena Voluntad para los Acuerdos de Paz”; Rosalina Tuyuc, presidenta de la Comisión Nacional de Resarcimiento, CNR; Norma Quixtán, Secretaria de la Paz. Otras personas han ocupado cargo de importancia, destaca el caso de Víctor Montejo, quien salió del gobierno criticando severamente al gobierno de Oscar Berger.

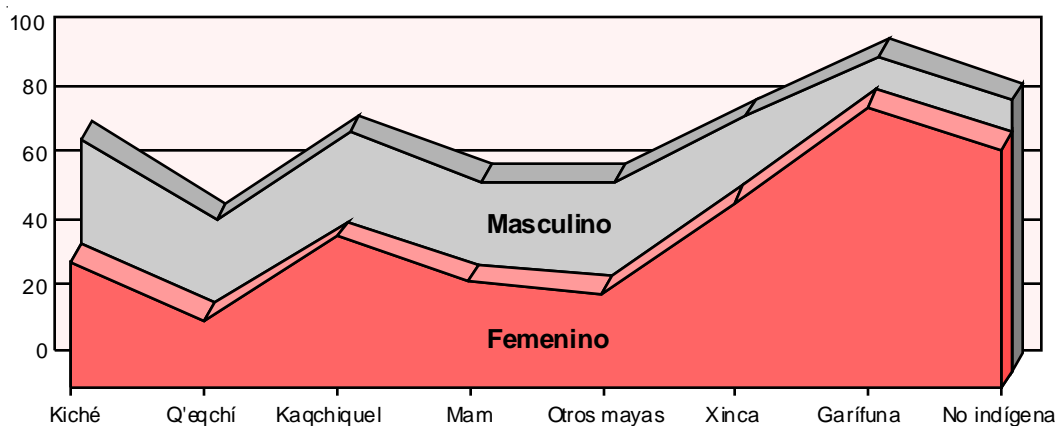
para su superación. Sin embargo es evidente que lo que este hace es insuficiente y únicamente ha fomentado la renovación de la modalidad del racismo.¹²¹

Un complemento importante para mantener el “estado de las cosas” radica en mantener a la población ajena a lo que los Acuerdos implican. En este sentido es importante reconocer que si bien el Estado no ha asumido sus compromisos, de forma deliberada, tampoco se ha logrado ampliar y fortalecer el movimiento social que exige al Estado el cumplimiento del AIDPI.

Realizando una observación global de los alcances del AIDPI podemos destacar que las políticas vinculadas al mismo se caracterizan por su debilidad y falta de claridad y que las entidades creadas para su cumplimiento sufren de insuficiente presupuesto, y además reproducen un rasgo que podemos observar en toda la institucionalidad social: la ineficiencia. Al respecto es importante destacar el carácter perverso de tal ineficiencia, en tanto que finalmente implica que ni siquiera los mínimos objetivos que se traza el actual gobierno son respetados.¹²²

Es preocupante que la situación de la población indígena se ha mantenido estancada a pesar de los mismos acuerdos. Los indicadores sociales básicos evidencian que los rezagos se mantienen. Un indicador importante que destaca varios factores a la

GRÁFICA 11
Alfabetismo por etnicidad y género
Porcentajes, población mayor de 15 años y más



Fuente: IDH 2004, página 35.

¹²¹ Lo que se puede observar es la implementación por parte de los últimos gobiernos de la tesis definida por Charles Hale como “el indio permitido”, en la cual los indígenas son aceptados en las instancias de poder, en la medida que no promuevan cambios estructurales a favor de la población indígena.

¹²² El caso más notorio de tal “ineficiencia” lo podemos observar en lo ocurrido en la Comisión Nacional de Resarcimiento, CNR. Si bien esta entidad ha mantenido un presupuesto por dos años de Q300 millones, no ha cumplido con los objetivos para lo cual fue trazado. De forma irresponsable el CNR “donó” Q260 millones de su presupuesto a proyectos emanados de la emergencia de la tormenta Stan.

vez es el del analfabetismo, el cual se agudiza en la población maya, especialmente en las mujeres, como podemos observar en la GRÁFICA 11.¹²³

Uno de los rezagos más graves que padece la población indígena es en cuanto a las carencias alimentarias, lo que ha implicado graves efectos en el peso y la talla de toda esta población. En el sentido más amplio la inseguridad alimentaria es el mejor reflejo de la pobreza que padece la población guatemalteca en general; sin embargo es importante observar que dentro de los municipios en los cuales las hambrunas son ya un problema grave, es la población indígena la que engrosa los números. Como podemos ver en el siguiente cuadro los municipios con mayores índices de desnutrición aguda son indígenas.

CUADRO 11
Municipios con mayores niveles de desnutrición
Porcentajes

MUNICIPIOS	DESNUTRICIÓN MODERADA	DESNUTRICIÓN SEVERA	DESNUTRICIÓN AGUDA	TOTAL
Jocotán (Chiquimula)	10.3	9.9	20.2	40.4
Camotán (Chiquimula)	8.9	9.8	18.7	37.4
Santa Rosa de Lima (Santa Rosa)	2.9	15.2	18.1	36.2
Tajumulco (San Marcos)	10.5	4.4	14.9	29.8
Santiago Chimaltenango (Huehuetenango)	6.8	5.9	12.7	25.4
Cahabón (Alta Verapaz)	7.6	4.5	12.3	24.4
Tectitán (Huehuetenango)	8.8	1.4	10.3	20.5
San Pedro La Laguna (Sololá)	2.3	6.1	8.4	16.8
Santa Bárbara (Huehuetenango)	1.8	5.7	7.6	15.1
San Marcos La Laguna (Sololá)	0.9	5.2	6.1	12.2

Fuente: IDH, 2004. Página 67, con información del Censo Nutricional, abril 2002.

El problema del racismo no puede ser abordado solamente por medio de acciones aisladas, especialmente aquellas que no implican cambios estructurales. Implica además políticas encaminadas al abordaje de la pobreza, la educación, la salud, la vivienda, el empleo de los grupos más vulnerables. Al respecto es importante observar que si bien existe una “institucionalidad indígena”, la misma se caracteriza por la minimización de sus objetivos.

¹²³ El analfabetismo no es solamente un problema educativo para la población que la padece. Por su origen refleja el abandono del Estado para brindar una atención social mínima; por sus efectos implica incapacidad para asumir ciudadanía en todos sus sentidos.



RECUADRO 5

Desempeño de la institucionalidad referida al tema indígena

- La Defensoría de la Mujer Indígena trabajó con un presupuesto de Q2.2 millones.
- El proyecto denominado Centro Maya tuvo Q1.2 millones Desarrollo Integral del Petén.
- El FODIGUA tuvo para el 2005 una asignación presupuestaria de Q17.4 millones. Sin embargo tuvo un recorte del 10% de su presupuesto para abrir el programa denominado “Recuperación Cultural del Tejido Social de la Mujer afectada por la Tormenta Tropical Stan”.
- El programa de Acciones contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas tuvo un presupuesto de Q5.3 millones.
- Puede identificarse como un fracaso la donación de la Unión Europea de Fortalecimiento de la Sociedad Civil –Fiscalías Indígenas del Ministerio Público–, que si bien en un principio tuvo un aporte de Q18 millones, sufrió un recorte abrupto de Q12.6 millones y finalmente tuvo una ejecución de solamente el 35%, es decir que ejecutó solamente Q1.9 millones.

Fuente elaboración propia con información del Sistema Nacional de Contabilidad Integrada, SICOIN, Ministerio de Finanzas, 2005.

a. Propuestas de políticas y agendas relacionadas con los pueblos indígenas

Desde enero del 2004 los avances en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas son escasos. Las principales acciones se limitan a la integración e instalación del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígena y Multiculturalidad de la Presidencia de la República, la creación de la Comisión de Reestructuración del Fondo Indígena FODIGUA y la elaboración y presentación del Plan Estratégico de la Comisión Contra la Discriminación y el Racismo 2005–2025. No obstante, la institucionalidad con funciones de atención hacia los indígenas es débil, y sus recursos financieros son limitados.¹²⁴

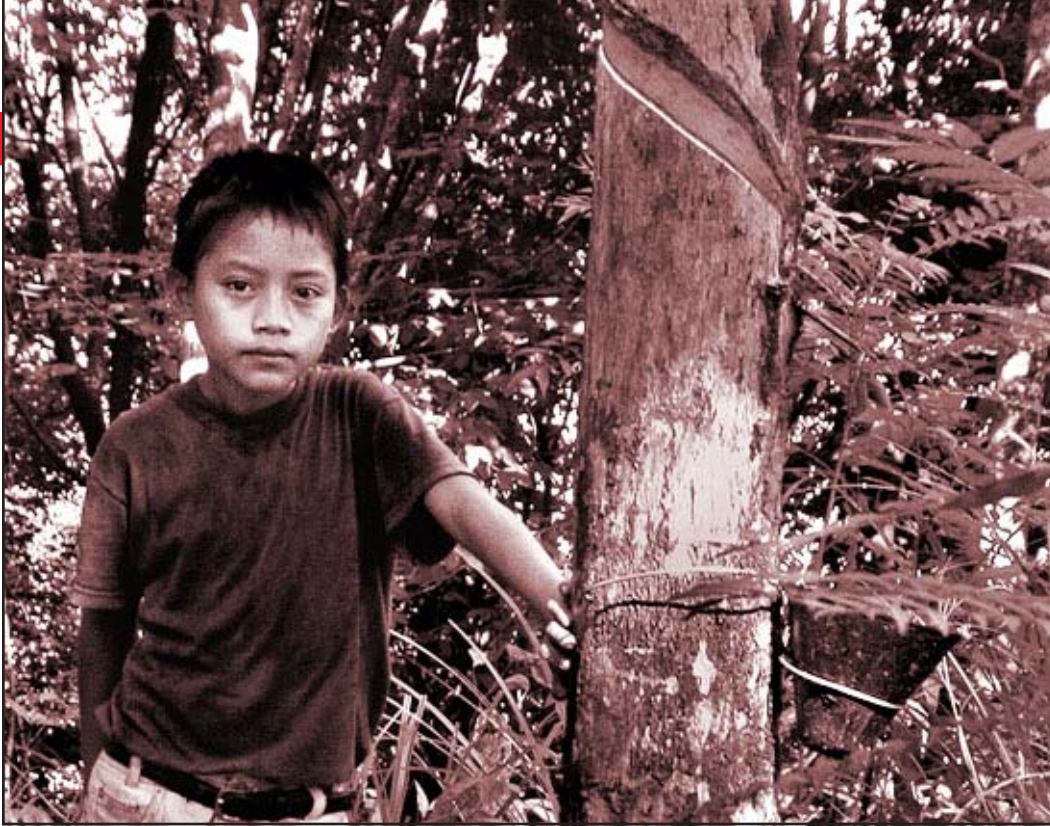
Otro esfuerzo en articular la institucionalidad, proyectos y programas de atención a los pueblos indígenas fue promovido por Rigoberta Menchú (Embajadora de Buena Voluntad de los Acuerdos de Paz) y Norma Quixtan (Secretaría de la Paz) ambas convocaron a funcionarios/as indígenas que actualmente forman parte del gobierno, a desarrollar una agenda pública hacia los pueblos indígenas, en la misma se abordan diversos aspectos tales como: lineamientos de políticas públicas, reforma del Estado, marco jurídico del Estado, participación plena a todos los niveles, servicios públicos, presupuesto nacional y lucha contra el racismo y la discriminación. La agenda es publicada en diferentes versiones y presenta una matriz de acciones estratégicas, para el periodo 2005–2012, identificando una serie de objetivos, acciones, metas para implementar.¹²⁵

Hasta el momento el principal resultado obtenido por las personalidades indígenas en el gobierno de Berger se ha limitado a la elaboración de variadas propuestas de política pública que se han presentado luego de dos años de gobierno. No obstante, estas propuestas carecen de los recursos financieros, del marco jurídico y de la institucionalidad adecuada para ponerlas en marcha.

El resultado más concreto de los indígenas en el gobierno es haber obtenido un leve incremento de recursos en el presupuesto 2006 para instituciones como la Defensoría de la Mujer Indígena, FODIGUA, la Academia de Lenguas Mayas y la Comisión contra el Racismo y la Discriminación, pero insuficiente para impulsar las diferentes propuestas de agendas y políticas elaboradas.

¹²⁴ “El vicepresidente Eduardo Stein manifestó que el Ejecutivo se encuentra trabajando para que los grupos indígenas puedan conseguir un empleo dentro del aparato estatal. Según éste, es una orden del presidente Óscar Berger que se busque la forma de integrar a estas personas otorgando unas 20 plazas, explicó Stein”. Diario La Hora, 02/02/06.

¹²⁵ Para el analista político indígena Máximo Ba Tiul en un artículo de prensa se refiere a la propuesta como una “agenda, que tiene un claro tinte “culturalista” y por lo tanto “paternalista”, señalando que “es una agenda que no responde a las exigencias por resolver” especialmente el “problema del hambre, trabajo, educación, tierra y territorio de los pueblos indígenas”.



b. Recursos naturales y pueblos indígenas

La población considera que el gobierno de la GANA se encuentra impulsando una política económica de explotación indiscriminada de los recursos naturales, sin considerar el impacto ambiental y los graves conflictos y catástrofes para la población. La extracción y explotación de los recursos naturales (minería, petróleo, agua etc.) se impone por la fuerza, sin desarrollar las debidas consultas con las poblaciones afectadas, especialmente con los pueblos indígenas –no se respeta la opinión de las comunidades– y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas) y la propia legislación interna como el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y la misma Constitución Política de la República.

Los proyectos de explotación minera y petrolera y la construcción de hidroeléctricas únicamente buscan beneficiar a un reducido grupo de empresarios cercanos al Presidente y a empresas vinculadas al ámbito de influencia de la familia Berger. Las organizaciones de los pueblos indígenas consideran que serán los más afectados con el proyecto de explotación de recursos naturales que pretende despojarlos de sus bienes, tierras, bosques, agua, minerales y su patrimonio cultural (lugares sagrados y sitios arqueológicos).

El resultado ha sido un incremento de las protestas y movilizaciones sociales contra este tipo de actividades económicas encabezadas fundamentalmente por la población indígena y campesina del área rural. Las acciones de rechazo han contado con el respaldo de las autoridades Municipales y en especial con las autoridades de los pueblos indígenas (alcaldías indígenas y alcaldes auxiliares). Los pueblos indígenas han convocado a consultas populares y con autoridades indígenas; así como han promovido acciones de movilización y protesta. Las protestas tiene como deman-

da central el rechazo a la exploración y explotación minera, a la aprobación de una Ley general de concesiones y contra la ley de aguas, así como contra diversos proyectos de infraestructura (hidroeléctricas, construcción de la Franja Transversal del Norte, etcétera). Las protestas comienzan a configurar un fuerte movimiento regional que abarca a los departamentos de San Marcos, Sololá y Totonicapán contra la explotación minera, la Ley de aguas y la ley general de concesiones; y en menor medida a departamentos como Izabal, Chimaltenango y el Petén.

La explotación minera en áreas territoriales donde habitan pueblos indígenas, se ha acrecentado en los últimos dos años, la legislación (a la medida de las transnacionales) creada durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996–2000) abrió las puertas sin mayores controles para que empresas sin escrúpulos, incursionaran en nuestro país. Es así como pobladores de los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, departamento de San Marcos, donde ya se ha iniciado la explotación, han denunciado en repetidas ocasiones que no se han medido los impactos ambientales de la explotación de oro a cielo abierto y los efectos de la utilización de cianuro en términos de la potencial contaminación de los mantos acuíferos.

La consecuencias de la explotación ya lo están viviendo las poblaciones pues como ellos lo manifiestan *“con actitud prepotente y amenazante los empresarios han obligado a los pobladores de estos municipios a vender sus tierras, aduciendo que el Estado les había autorizado la actividad minera, pues de todos modos las tierras pertenecían al Estado, por lo que la población no podía hacer mayor cosa”*.¹²⁶ Las comunidades de San José Ixcaniché, Nueva Esperanza y El Salitre que son las más afectadas a causa de la explotación viven ya escasez de agua, gran parte de los bosques están siendo destruidos. En la aldea El Salitre (San Miguel Ixtahuacán) el lugar sagrado conocido como Tuwajaj, está en peligro de ser destruido (está en el área demarcada como de explotación).¹²⁷

Otro de los recursos naturales que pretende privatizar el actual gobierno de la GANA, es el recurso hídrico, para lo cual de forma conjunta con el FRG impulsan una iniciativa de ley que pretende regular el uso del agua en beneficio principalmente de transnacionales. A este respecto el Colectivo de Organizaciones Sociales, COS,¹²⁸ en el análisis de la mencionada iniciativa de ley hace referencia que esta se inscribe en el marco de las urgencias generadas por la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos, la misma, no hace mención, ni regula, el uso de los suelos (entre otros el mantenimiento de bosques) y su dragado, tampoco considera la consulta previa a usuarios y poblaciones afectadas, a quienes se les asigna una participación mínima; no hay garantías reales de que los derechos de uso común, consuetudinario y cultural sean respetados y protegidos, en conclusión no se incluye en la propuesta a representantes de los pueblos indígenas.

¹²⁶ Por el resguardo y mantenimiento de nuestro ecosistema. QATZIJ, Defensoría indígena Wajxaquib'No'j.

¹²⁷ *Ibi idem* No. 2.

¹²⁸ Colectivo de Organizaciones Sociales, COS. Ley general de aguas, mercado sin contexto. Julio 2005.

Seguridad, justicia y Derechos Humanos



V. Seguridad, justicia y Derechos Humanos

El Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, así como el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, AGDH, proponen que el Estado guatemalteco genere una reforma profunda e integral de su institucionalidad a manera de adaptarse a los retos que exige el vivir en una sociedad democrática.

Ambos acuerdos proponen la reconversión militar, la transformación del sistema de justicia, la readecuación de las fuerzas policíacas, la transformación del sistema de partidos políticos, el combate a los resabios de terror y a las estructuras que los originan y el establecimiento de condiciones de convivencia pacífica dentro de un marco de respeto de los derechos humanos. Se plantean mejoras y modernización de las instituciones de Estado, retomando como base los principios de independencia, separación y no subordinación entre los diferentes poderes.

Los cambios propuestos para el Organismo Ejecutivo implican cambios drásticos en la agenda de seguridad del Estado, especialmente en cuanto a la visión de Estado democrático e incluyente. Sin embargo transcurridos nueve años de la firma de la paz, se siguen conservando rezagos de impunidad e infuncionalidad estatal que facilitan la utilización del aparato estatal tanto para la corrupción como para las actividades ilícitas del crimen organizado y la perpetración de violaciones de los derechos humanos.

Las estructuras ilegales, sus redes y el poder paralelo se han transfigurado pero no han disminuido su control e incidencia en la misma institucionalidad encargada de combatirlos. Vencer la resistencia a estos cambios es uno de los retos más complejos que se le imponían al proceso de paz e implicaba un fuerte compromiso político de los diferentes gobiernos, además de la permanente presión y propuestas de sociedad civil y el acompañamiento de comunidad internacional.

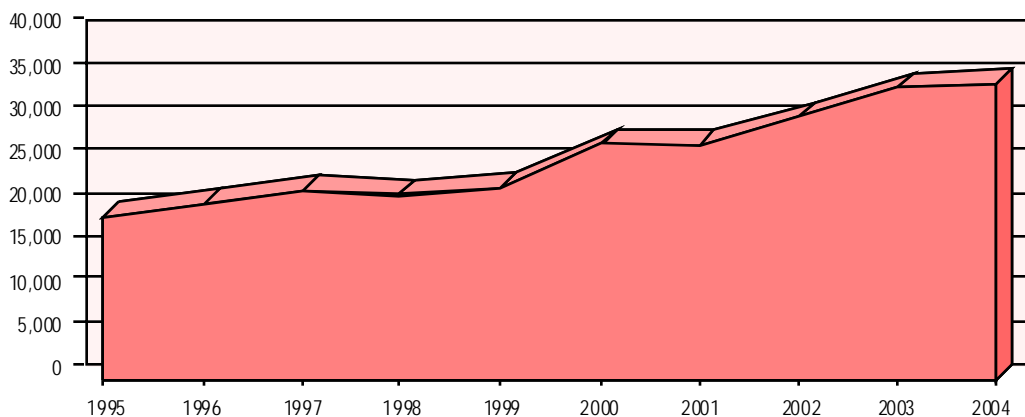
En general la temática de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos en Guatemala se caracteriza precisamente por mantenerse en un nivel de rezago en función de lo pactado en los Acuerdos de Paz. El irrespeto a la vida y la integridad física de las personas han llegado a un punto tan crítico, que ha implicado incluso que los índices básicos de violencia superen ampliamente los que se mantenían durante los tiempos más álgidos del Conflicto Armado Interno.

El gobierno de Oscar Berger no ha sido la excepción en cuanto a la postergación de la agenda de Seguridad Democrática y por el contrario ha profundizado la debilidad de las instituciones encargadas de velar por el respeto a la vida.

a. Guatemala, uno de los países más violentos del continente

Por muchas razones se considera a Guatemala uno de los países más violentos del continente. La cantidad de hechos delictivos, las muertes violentas, las muertes y violaciones de mujeres, el exceso de armas circulando de forma legal e ilegal, así como hechos violentos en general se dan con mayor frecuencia que cualquier país americano, y con un índice mayor por número de habitantes. La respuesta estatal a esta situación es muy limitada y pasiva, en tanto que las entidades creadas para atender esta problemática se caracterizan por su debilidad institucional, su limitado presupuesto, y lo más preocupante, la injerencia de poderes ocultos que nulifican los esporádicos intentos de fortalecimiento institucional. Esta problemática es mucho más aguda en las regiones urbanas y los sectores más empobrecidos y cada vez se hace más evidente el hecho de que la misma es permitida y motivada como una estrategia de terror político permanente y para la promoción de actividades ilegales provenientes del crimen organizado. La no casual debilidad institucional en el ámbito de la seguridad pública, el abandono de los espacios más vulnerables por parte de la Policía Nacional Civil, así como los frecuentes hechos de corrupción, han implicado un incremento sostenido de los hechos criminales. Como se puede observar en diez años el número de hechos delictivos prácticamente se ha duplicado. A pesar de existir un subregistro de información (ya sea porque las víctimas de hechos delictivos no acuden a la PNC para plantear denuncias¹²⁹ ó porque no existen sistemas estadísticos confiables). A pesar que la PNC en el 2005 reportó una caída en el registro de hechos delictivos en relación al 2004, es evidente el crecimiento sostenido de muertes violentas y atentados contra la vida.

GRÁFICA 12
Hechos de criminalidad denunciados a la PNC

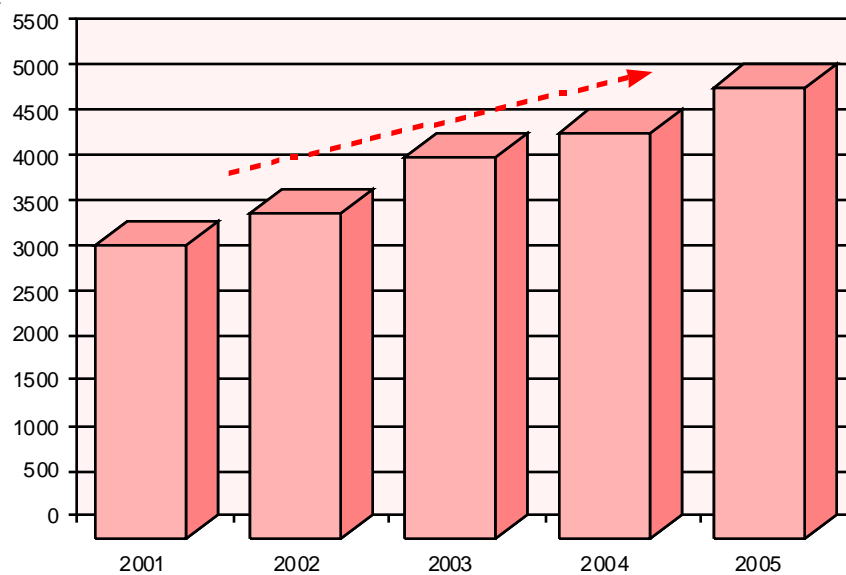


Fuente: Elaboración propia con información de prensa.

¹²⁹ Según el INCEP los registros de la PNC distan mucho de la realidad, en tanto que para el 2004 la PNC reporta 34,229 hechos delictivos, el Organismo Judicial reporta 151,392, y el Ministerio Público reporta 255,208. INCEP, Violencia en Guatemala Incontrolable, análisis situacional de enero a abril del 2005. www.incep.org.

Otro indicador preocupante es el incremento de las muertes violentas, las cuales están ligadas directamente a la permisividad o pasividad del Estado para la portación y utilización de armas de fuego. Las muertes violentas se mantienen en constante alza, especialmente durante el gobierno de Oscar Berger, como se observa en el siguiente cuadro. Para el 2005 se superó la barrera de las 5,000 muertes violentas, una media de casi 14 asesinatos diarios.

GRÁFICA 13
Incremento del número de muertes violentas, según la PNC



Fuente: elaboración propia con datos de la PNC www.pnc.gob.gt.

LOS FEMINICIDIOS

La violencia contra la mujer es otro de los fenómenos que no es atendido de manera integral desde las políticas de Estado. Durante los últimos años se ha consolidado una preocupante alza de los hechos que atentan contra la vida de las mujeres; siendo un fenómeno multicausal no se ha profundizado en su conocimiento y atención así como en su prevención. De esa cuenta hemos asistido a un fuerte incremento del número de asesinatos de mujeres. Al analizarse las estadísticas interanuales se ve una curva sostenida de ascenso. Durante el 2004 la tasa tuvo un incremento de cerca del 50% respecto al 2003 y el 2005 cerró con más de 600 muertes de mujeres. Es importante tomar en cuenta que aunque ha existido un repunte de los hechos violentos en términos generales y las estadísticas de asesinatos contra hombres, también se incrementaron, los casos de las mujeres asesinadas adquieren mayor relevancia porque muchos pueden caracterizarse como crímenes de odio a su condición de mujeres.

CUADRO 12
Evolución de la tasa de feminicidios sobre total de asesinatos

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	% DE MUJERES
2000			*60	
2001	3,230	2,927	303	9.38%
2002	3,631	3,314	317	8.73%
2003	4,237	3,854	383	9.04%
2004	3,614	3,083	531	14.69%
2005			580	

* Según el Grupo Guatemalteco de Mujeres de la Red de la No Violencia contra la Mujer, al 25 de noviembre del 2005.

El índice de muertes violentas de mujeres en Guatemala se constituye en el más alto del continente, como referencia basta decir que las cifras de feminicidios en la ciudad capital cuadruplican a las de ciudad de México. En siguiente cuadro elaborado por IEPADES se aprecia que la tasa de crímenes contra los varones también es la más alta a nivel regional, de 62 por cada 100 mil habitantes (dentro de los casos de Guatemala llama la atención los del departamento de Escuintla que alcanza para el 2004 una tasa de 151 homicidios por cada 100 mil habitantes).¹³⁰

CUADRO 13
Tasa crímenes contra mujeres/100,000 habitantes mujeres
Comparación con otros países

PAIS/REGIÓN	TASA
México país	3.3
México ciudad	7.5
Costa Rica	2.2
El Salvador	6.9
Guatemala país	9.0
Guatemala ciudad	30.0

Fuente: IEPADES, 2005.

En el día internacional de la no violencia contra la mujer, 25 de noviembre, el Ministro de Gobernación anunció que entre los avances contra los feminicidios hay 328 presuntos asesinos detenidos (83 en 2004 y 245 en 2005), que 180 personas están en investigación, y 31 sindicados para los que se gestionan órdenes de captu-

¹³⁰ De León, Carmen Rosa., "Guatemala: análisis sobre estadísticas de muertes violentas de mujeres". IEPADES. Guatemala, 2005. En www.iepades.org.

ra, además de 1872 detenidos por el delito de violencia intrafamiliar. Entre las acciones que destaca es la creación de la Sección Específica contra Homicidios de Mujeres, equipada para efectuar investigación y que contaría con el apoyo del SIC. Además que se ha promovido la reforma del Código Penal y la tipificación del delito de acoso sexual.¹³¹ Un dato importante que no retoma el Ministro Vielman, lo denuncia Ana Lucía Morán del ICCPG, que el 94% de las mujeres que denuncian hechos de violencia sufren de abuso de parte de los policías.¹³²

En general el mismo Estado promueve la impunidad hacia los delitos cometidos contra las mujeres, especialmente a partir de la debilidad de la legislación orientada a atender los mismos. Los hechos de estupro, incesto, abusos deshonestos y violaciones en general son calificados como delitos privados en el Código Procesal Penal.¹³³ Por otra parte se observa que “...la descriminalización y eficiencia del sistema de justicia penal se realiza a costa de dejar libres a quienes cometen delitos contra las mujeres”.¹³⁴

PROLIFERACIÓN DE LA PORTACIÓN DE ARMAS

La utilización de armas en el país ha proliferado, especialmente a partir de una fuerte promoción de los sectores que consideran esta medida como una alternativa a la violencia. En complemento estos mismos sectores han logrado promover un importante mercado de armas y municiones sin los controles adecuados, a esta acción se suma la proliferación de la utilización de armas hechizas por parte de la delincuencia, ambas situaciones se constituyen en uno de los principales gérmenes generadores de violencia. Por eso no es casualidad la relación que guardan las muertes violentas con la utilización de armas de fuego.

Según IEPADES, entre los años de 1999 al 2002 los homicidios con arma de fuego se incrementaron al pasar del 69.3% a un 75.57%, mientras que los lesionados por esta causa aumentaron de 52% al 60.17%.¹³⁵ El Departamento de Control de Armas y Municiones, DECAM, en el 2002 tenía registradas 209,602 armas, sin embargo solamente ese año se habían registrado 17,609 armas. Un dato interesante es que el 98.87% de los propietarios eran varones y solamente el 1.13 mujeres. Sin embargo en términos generales se considera que en el país circulan más de 2 millones de armas, es decir dos armas por cada 10 habitantes. Esta suposición se sostiene a partir que la DECAM reconoce que se ha permitido el ingreso de casi 85 millones de municiones de varios calibres, para satisfacer una

¹³¹ Diario de Centro América 25 de noviembre del 2005.

¹³² Una investigación realizada en marzo, con 154 mujeres detenidas en Santa Teresa evidenció que de estas mujeres el 84% fueron aprehendidas sin orden judicial. El periódico 26 de noviembre del 2005.

¹³³ Yagenova, Simona. “Las Mujeres y el Proceso de Paz”. UNAMG. Guatemala, 2004. Pág. 62.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ IEPADES, “Las armas pequeñas”, sin más datos editoriales. www.iepades.org.

demanda de 222 mil 304 clientes con armas legales, es decir una media de 381 tiros por persona. El reglamento del DECAM limita que cada persona no se exceda de compras de 500 municiones.¹³⁶

VIOLENCIA JUVENIL Y LIMPIEZA SOCIAL

La inexistencia y debilidad de las políticas sociales encaminadas a promover el desarrollo integral de la persona (garantizar el acceso a la alimentación, educación, salud y vivienda digna) especialmente dirigidos a la niñez y la juventud, han promovido que jóvenes y niñez empobrecida tengan que incorporarse desde una edad muy temprana en actividades productivas que contribuyan al sostenimiento de sus hogares; así mismo, existe una preocupante y consolidada tendencia de incorporación de una parte de esta población juvenil en actividades, de carácter delincriminal.

El creciente e incontrolable fenómeno de “maras” se ha convertido en un problema tanto económico y social como de seguridad para el Estado guatemalteco, que se ha visto agudizado tanto por el incremento de las acciones del crimen organizado, como por la incapacidad de la institucionalidad del Estado para la prevención y represión del delito.

La parte más visible (ó más bien la que se quiere visibilizar más) es la delictiva, de esa cuenta se ha generado una estigmatización hacia la juventud pobre, que en muchos casos se convierte en una criminalización de la pobreza, ya que se relaciona directamente a los jóvenes pobres que viven en áreas marginales con la pertenencia a las maras.

Lejos de implementar una estrategia multidimensional para enfrentar este fenómeno, la respuesta del Estado a la problemática de las “maras” ha sido desde la perspectiva de represión del delito. Esta reducida visión ha generado que los resultados sean poco productivos. La situación de incapacidad de controlar la proliferación de actos delincriminales a partir de las herramientas y mecanismos que ofrece el Estado de Derecho, ha promovido la proliferación de acciones de “limpieza social” como un mecanismo al margen de la Ley que durante los dos últimos años ha sido “un recurso de Estado”.

Es evidente la participación y/o aquiescencia de las fuerzas de seguridad en la campaña de limpieza social que se desarrolla en el país. La limpieza social se manifiesta de diferentes formas, que van desde el asesinato directo hasta la detención, tortura. Durante el mes de marzo, más de 30 jóvenes pertenecientes a la “Mara 18” fueron asesinados en el interior de la Granja Penal de Pavón, el “Hollón” en Escuintla y en el Centro de Detención para Menores Las Gaviotas. Ante la pasividad y complicidad de las autoridades del Sistema Penitenciario.

¹³⁶ Diario Prensa Libre 12 de junio del 2005.

LA INFLUENCIA DEL NARCOTRÁFICO

El mismo gobierno reconoció en declaraciones recientes¹³⁷ la debilidad del sistema de justicia y la incidencia que esto tiene en los niveles de inseguridad. El mismo presidente ha mencionado en más de una ocasión el fortalecimiento del crimen organizado, el cual actúa con plena impunidad en todo el país, tanto en el área rural como urbana.¹³⁸ El mismo Servicio de Análisis de Información Antinarcótica (SAIA) reconoce que “...los grupos de narcotraficantes guatemaltecos tienen extensas tierras en San Marcos, Cobán, Petén, Retalhuleu, Coatepeque, Chiquimula, Zacapa e Izabal, para la recepción anual de al menos 150 toneladas de cocaína, 15 de las cuales se quedan en el país”.¹³⁹

Es evidente el incremento del narcotráfico y la disminución de la incautación de droga, situación que tiene una directa relación con la debilidad y permisibilidad de las fuerzas de seguridad del Estado encargadas de combatirlo. Las ramificaciones del crimen organizado alcanzan el sistema de justicia y de persecución penal. Para nadie es un secreto la captación de varias instituciones del Estado que repercute directamente en el repunte de las actividades ilícitas. El colmo de esta última situación es la captura en los últimos meses del 2005 de tres altos funcionarios de la SAIA en los Estados Unidos, lo que implicó que el ministro de Gobernación Carlos Vielman anunciara la reestructuración de la misma con la participación de la embajada norteamericana.¹⁴⁰

FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS ILEGALES Y APARATOS CLANDESTINOS DE SEGURIDAD

En enero del 2002 la Procuraduría de los Derechos Humanos conjuntamente con organizaciones de Derechos Humanos presentaron la propuesta de crear la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos, CICIACS, con el objeto de promover un instrumento eficaz para la erradicación de estas estructuras responsables de violaciones a derechos humanos y de acciones vinculadas al crimen organizado. A pesar de los esfuerzos realizados tanto por la PDH como por las organizaciones y el apoyo expresado por la Comunidad Internacional a esta iniciativa, la misma fue engavetada a partir de la Decisión de la Corte de Constitucionalidad de agosto del 2004.

Recientemente el Gobierno presentó una iniciativa nueva para su debate, sin embargo la misma debilita los alcances del acuerdo firmado con Naciones Unidas y el procedimiento utilizado no garantiza la aprobación de la misma, más bien parece

¹³⁷ Tanto el Presidente como el Vicepresidente han reconocido en declaraciones públicas no sólo el deterioro de la situación en el tema de seguridad ciudadana sino la captación e infiltración del sistema de justicia del crimen organizado y del poder paralelo.

¹³⁸ Diario Prensa Libre, 19 de junio 2005.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Diario El Periódico 26 de noviembre del 2005.

que esta iniciativa es una más del *show* democrático del equipo del vicepresidente para aparentar voluntad política de cara a la comunidad internacional.

Mientras tanto, en la cotidianidad guatemalteca hemos venido observando un fortalecimiento de estas estructuras y una ampliación de sus acciones, sin que existan acciones tendientes a la investigación, desestructuración y procesamiento de dichos aparatos. Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, CIACS, tienen un origen común, son estructuras creadas por los gobiernos militares durante décadas de contrainsurgencia y están al servicio tanto de las mafias como de algunos sectores empresariales y militares, su ámbito de acción es tanto en lo público como en lo privado. Sus redes prácticamente están instaladas en todo el país y son las principales responsables de ataques en contra de defensores/as y organizaciones sociales así como en actividades ilícitas (desde el narcotráfico, el contrabando, los asesinatos selectivos, secuestros, asaltabancos robacarros, extorsiones etc.). Sus fuentes de financiamiento provienen fundamentalmente de actividades que trasgreden la ley. Se desenvuelven al amparo de la impunidad que les otorgan tanto las instituciones del estado como personajes poderosos, ya sean funcionarios públicos de alto nivel, jueces y familias poderosas económicamente. Llevan a cabo actividades de inteligencia de alto nivel, lo que les permite desarrollar operativos contra personas individuales y colectivas.

Un hecho preocupante es que al no ser aprobada la iniciativa de la CICIACS ha existido un fortalecimiento de las acciones perpetradas por estas estructuras, lo cual se evidencian en los diferentes reportes de violaciones a derechos humanos como el incremento de la violencia social provocada por el crimen organizado.

b. Fragilidad de la agenda y la institucionalidad de la Seguridad

LA AGENDA LEGISLATIVA DE SEGURIDAD

Existe un rezago y un estancamiento de la agenda legislativa relativa a los temas de seguridad.¹⁴¹ A través de diferentes mecanismos, se ha podido observar la obstaculización y tergiversación permanente a las iniciativas emanadas de diferentes instancias, organizaciones y espacios que han presentado propuestas relativas al cumplimiento de los acuerdos de paz en estos aspectos.¹⁴²

¹⁴¹ Proyectos de Ley de Armas y Municiones (iniciativa 2990), Ley de Empresas de Servicios de Seguridad Privada (iniciativa 2846), Ley del Sistema Penitenciario (iniciativa 2686), Ley Marco de Inteligencia (iniciativa 3287) y Ley de creación y funcionamiento de la Dirección General de Inteligencia Civil, DIGICI (iniciativa 2860).

¹⁴² El diputado de la GANA, general Sergio Camargo quien encabeza la Comisión de Gobernación del Congreso ha promovido cambios fuertes a las propuestas de ley, en un sentido totalmente opuesto a los principios de la Seguridad Democrática. Básicamente se puede observar la tendencia en fortalecer estructuras paramilitares (Ley de Empresas Privadas de Seguridad); así como legalizar el control por medios semi clandestinos a la población (Ley de Inteligencia).

A pesar de la aprobación de la Ley de creación de la Dirección General de Inteligencia, DIGICI, la misma fue reducida en su alcance original y no cuenta con el complemento de la ley marco que trataba de integrar los diversos mecanismos de inteligencia que deben existir en el país. Por último la falta de apoyo político a la DIGICI implicó que no se le asignara financiamiento en el Presupuesto del 2006.¹⁴³ Se prevé dificultad para la aprobación de las iniciativas restantes.

EL CONSEJO ASESOR DE SEGURIDAD

La constitución del Consejo Asesor de Seguridad, CAS,¹⁴⁴ vino a generar muchas expectativas en la Sociedad Civil, en tanto que podía constituir en un importante interlocutor entre el Gobierno y la Sociedad Civil con el objeto de hacer análisis y promover las políticas de seguridad en el marco de la Agenda de los Acuerdos de Paz.

Tal y como lo advirtió el COS hace un año, el CAS corría el riesgo de convertirse en una instancia intrascendente sino lograban sus integrantes superar las limitaciones de su mandato¹⁴⁵ y los ataques provenientes del mismo gobierno. Hoy el CAS no es más que una instancia decorativa sin incidencia ni peso real en la definición de las políticas de seguridad. Es un club de expertos/as con buena voluntad pero aislados y marginados del círculo de decisiones.

EL FRACASO DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y LA POLICÍA NACIONAL CIVIL

Es evidente el fracaso en materia de seguridad ciudadana del actual gobierno, ante los ojos de la opinión pública hay un debilitamiento en este tema y una creciente percepción de incapacidad de las autoridades responsables. Las estadísticas indican un aumento en las cifras de asaltos, muertes violentas, hechos delictivos y asesinatos de mujeres, así como una disminución en los niveles de incautación de drogas. Un agravante es el colapso de toda la institucionalidad vinculada al sistema de seguridad y justicia, debido a la infiltración y captación de poderes paralelos y del crimen organizado de los organismos de Estado.

La PNC sigue implicada en actos delictivos como asaltos, secuestros y extorsiones; ejecuciones sumarias (limpieza social); y, operaciones de narcotráfico. La sección elite de la PNC de combate al narcotráfico SAIA fue desmantelada al resultar

¹⁴³ Diario Prensa Libre, 26 de noviembre del 2005.

¹⁴⁴ El CAS se instala a partir del Acuerdo Gubernativo 48-2003 de febrero del 2003. Se instala formalmente en junio del 2004 con destacadas personalidades de la Sociedad Civil, sin embargo durante el 2005 no se informó de su trabajo.

¹⁴⁵ El artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 48-2003 implica que las propuestas generadas por el CAS "...serán presentadas al Presidente de la República y, en caso este lo decida, impulsará planes y programas de promoción de los contenidos, valores y orientaciones de una cultura democrática de la seguridad en la Sociedad Civil, necesaria para la implementación de estas propuestas."

involucrados en el narcotráfico sus máximas autoridades; y, las autoridades del sistema penitenciario también fueron removidas luego de las masacres en diferentes cárceles y por la complicidad en la fuga de más de 19 reos de un centro de máxima seguridad.

La captura de los altos funcionarios de la SAIA tiene serias implicaciones políticas, a partir que la misma fue llevada a cabo en base a investigaciones que la DEA norteamericana lleva a cabo en el país que consolida la tendencia de entregarle a esta institución extranjera el control de las actividades antinarcóticas en el país, lo cual implica una grave violación a la soberanía nacional con el beneplácito del mismo gobierno. Si bien el ataque al narcotráfico implica importantes apoyos internacionales, el Estado guatemalteco no puede evadir la responsabilidad constitucional de brindar seguridad a los ciudadanos y mucho menos entregar esta responsabilidad a otro país.

A esta situación se suma la sustracción de droga en una de las bodegas de la Policía Nacional Civil ocurrida en los últimos días del mes de diciembre que refuerza los señalamientos de corrupción y cooptación que el crimen organizado ha hecho de las instituciones del Estado.

EL SISTEMA PENITENCIARIO BAJO EL CONTROL DEL CRIMEN ORGANIZADO

La fuga de reclusos de alta peligrosidad del Centro de Alta Seguridad el Infiernito, las masacres en otros centros de detención, el funcionamiento de redes del crimen organizado que operan desde adentro de las cárceles y la existencia de un sistema de privilegios y corrupción prácticamente en todo el sistema penitenciario dan como conclusión que el mismo está bajo control del Crimen Organizado y que las autoridades han sido incapaces de tener un control pleno de las cárceles del país.

Diferentes funcionarios/as han desfilado por la dirección general de presidios sin que existan éxitos en sus respectivas gestiones, esto ha motivado que por primera vez un alto funcionario de gobierno, el ministro de Gobernación Carlos Vielman, se manifestará con la intención de privatizar o consecionar el Sistema Penitenciario, aunque el nuevo director del Sistema Penitenciario, Alejandro Giamattei ha dado declaraciones acerca de la imposibilidad de esta iniciativa, en tanto su inconstitucionalidad.

En cuanto a la situación del Sistema Penitenciario el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, ICCPG, indica que *“la realidad del sistema penitenciario ha puesto en evidencia la crisis de la cárcel, no resocializa, y reproduce las conductas criminales”*.¹⁴⁶ Este mismo estudio indica que para octubre del 2001 existía una

¹⁴⁶ El Sistema Penitenciario Guatemalteco. IECCP, Guatemala, 2003. www.iccp.org.gt.

sobrepoblación de 1,077 reclusos, en tanto que hay una gran cantidad de privados de libertad que se encuentran en estado “preventivo”, que para ese año era del 47%. En cuanto a la insuficiencia del personal, es importante destacar que hay apenas 950 guardias penitenciarios para una población de 8,077 privados de libertad, es decir que un guardia tiene a cargo más de ocho reclusos. Por otra parte se reconocen debilidades institucionales, especialmente lo referente a salarios, que motiva que los guardias se presten a los juegos de la corrupción de los detenidos.

EL MINISTERIO PÚBLICO

Se considera que uno de los principales fallos que tiene el sistema de justicia guatemalteco es en cuanto a la debilidad que el Ministerio Público evidencia. Son evidentes los fallos y las debilidades que se observan, especialmente en cuanto a la débil investigación que finalmente implica resoluciones adversas a casos evidentes. Para el 2005 el MP tuvo una asignación de 435.6 millones y para el 2006 se plantean 476.5.

El Ministerio Público, después de dos años de poner en marcha “la cruzada justiciera” contra la corrupción, los resultados son escasos y en la medida que se agota el efecto político de las acusaciones contra el régimen anterior y se multiplican las acusaciones de corrupción contra funcionarios del actual gobierno (hay una actitud pasiva para generar investigaciones sobre los hechos que involucran a los funcionarios de la actual administración) , el tema empieza a revertirse contra el partido de

CUADRO 14
Indicadores de desempeño del Ministerio Público

DESCRIPCIÓN	2001	2002	2003
Denuncias recibidas	222,436	238,936	229,572
En investigación	70,310	78,336	90,889
Sentencias logradas	930	872	1,374
Procedimiento abreviado	255	242	406
Debates realizados	675	630	968
Resueltos por vías alternas	152,126	160,600	138,683
Desestimados	35,527	36,625	26,356
Casos desjudicializados	8,002	7,233	5,233
Traslados por faltas	21,166	21,554	15,894
Actos conclusorios	87,431	95,188	91,200
Acusaciones formuladas	2,140	2,013	2,969
Clausura provisional	5,299	4,912	4,767
Sobreseimiento	7,976	8,557	7,144
Archivo	72,016	79,706	76,320

Fuente: elaboración propia con datos MP.



gobierno (del cual es miembro el Fiscal Florido). La mayoría de los procesos judiciales (Portillo, Barrientos, Reyes López, Cesar Sandoval, Wholers, Weyman, Julio Girón, Carlos De León, Colom, López, Rodas, Dubón Palma y Abadio), no han concluido en sentencia firme y algunos de los acusados se encuentran en libertad provisional. La población comienza a tener claro que los casos de corrupción únicamente se han utilizado como instrumento de coacción hacia las fuerzas políticas de “oposición”, con el fin de alcanzar los objetivos de gobierno (grupos empresariales) en el Congreso de la República. Los efectos han sido notables en la aprobación de los Megaproyectos, el Tratado de Libre Comercio con EEUU y los presupuesto 2005–2006 entre otros.

EL EJÉRCITO

El asesor del Ministerio de la Defensa, Guillermo Pacheco plantea los siguientes aspectos como los más relevantes del gobierno de Oscar Berger en cuanto al Ejército: “...se logró entregar oficialmente la Doctrina Miliar, se concluyó la discusión del Anteproyecto de la Ley de la Defensa Nacional, se presentó la Política de Defensa, la cual está pendiente de presentar. En el plano operativo militar, se dio inicio a un proceso de transformación y modernización del Ejército, que ha dado algunos resultados aislados, pero no ha podido consolidarse debido a los constantes cambios de autoridades”.¹⁴⁷ A estos puntos hay que agregar la reducción de efectivos realizada en el 2004. Sin embargo, también es importante señalar pocos avances en el proceso de reconversión sustancial del ejército de cara a lo establecido en los acuerdo de paz. Sigue estando pendiente la reforma doctrinaria y curricular así como el debate sobre el despliegue territorial y la naturaleza de las fuerzas armadas así como el controversial punto sobre su “responsabilidad” en asuntos de seguridad interna.

Uno de los hechos más notorios fue la participación del Ejército en misiones de paz promovidas por la Organización de las Naciones Unidas, ONU. La misión en El Congo consta de 105 soldados kaibiles, lo que ha implicado un gasto de Q24 millones para el Ministerio de la Defensa.¹⁴⁸ Esta última misión ha estado cuestionada por el suceso ocurrido a principios de enero que tubo como resultado fatal la muerte de elementos del contingente, fundamentalmente porque no queda claro el mandato de las acciones a desarrollar dentro del mandato de “acciones de paz” Por otra parte la formación de kaibiles se vio cuestionada a partir de la detención de tres kaibiles en México, sicarios del grupo delincuencia denominados “Los Zetas”.

¹⁴⁷ Entrevista a Guillermo Pacheco. Diciembre del 2005.

¹⁴⁸ Diario El Periódico 26 de noviembre del 2005.

RECUADRO 6**La imposición de la Agenda de la Seguridad Hemisférica**

El secretario de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, llegó al país en marzo como parte de una gira en varios países latinoamericanos. Los temas de la agenda que propuso para el país fueron: la influencia del narcotráfico, los riesgos del terrorismo y la reanudación de la asistencia militar. Es importante observar que estas temáticas implican para Guatemala la readecuación de la Agenda Militar Nacional, especialmente en cuanto a los principios básicos de los Acuerdos de Paz. Para Iduvina Hernández "...los EEUU están considerando a los ejércitos locales como su ampliación en materia de seguridad y de despliegue de fuerza. Ya no sería un Ejército Nacional sino un ejército que busca meterse en lo que se está definiendo como la Seguridad Hemisférica, que no es otra cosa que la Agenda de Seguridad de los EEUU. El ejército guatemalteco no defendería los intereses nacionales, sino sería un ejército que para la nación carece de sentido".¹⁴⁹

Dentro de los compromisos asumidos por Rumsfeld, es importante destacar el anuncio de ayuda militar al Ministerio de la Defensa por US\$3.2 millones para equipamiento militar, después del embargo militar desde los años 80. En complemento el Ministerio de la Defensa tiene ya una fuerte asignación financiera con miras a promover la compra de armamento, bajo el rubro de Modernización. Para el 2005 es de Q232 millones y se espera que esta cifra se mantenga por lo menos durante 5 años.

c. Derechos Humanos**INCREMENTO DE ATAQUES A DEFENSORES/AS**

Nos encontramos ante un debilitamiento y estancamiento de la agenda de derechos humanos, el ataque en contra defensores/as y de organizaciones sociales de diversa naturaleza ha sufrido un repunte, Según la Unidad de Protección de Defensores del Movimiento Nacional de Derechos Humanos, de 122 casos reportados durante el 2004 en el 2005 cerramos con 214 ataques sin que a la fecha existan investigaciones serias ni mucho menos procesos que permitan identificar claramente a los responsables de estos hechos. El perfil de las víctimas y de las organizaciones atacadas es diverso, con una alta concentración entre las organizaciones que reivindican los derechos económicos sociales culturales y ambientales (organizaciones campesinas, sindicales, indígenas y ambientalistas).

¹⁴⁹ Entrevista a Iduvina Hernández de Seguridad en Democracia, SEDEM. Noviembre del 2005.

CRIMINALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL

El actual gobierno en correspondencia a la extracción de clase de sus integrantes, ha utilizado el control del aparato de Estado para intimidar y hostigar “legalmente” a organizaciones, dirigentes sociales y comunitarios. De esa cuenta ha sido evidente la rapidez y prontitud demostrada tanto por jueces como por el ministerio público para accionar en contra de acciones realizadas por organizaciones sociales y dirigentes. Los casos donde se han evidenciado más estas circunstancias han sido en los casos de desalojos de fincas. Que contrasta con la lentitud para cumplir con la legislación laboral.

REARTICULACIÓN DE LAS PAC

A pesar de que la Corte de Constitucionalidad decretó en dos ocasiones que el pago a los patrulleros de autodefensa civil PAC era ilegal e inconstitucional el actual gobierno en una actitud proselitista se ha dado a la tarea de reorganizar a estos grupos y fomentar su articulación a través de un pago económico. El Estado invertirá durante los próximos tres años un total de 1,335 millones de quetzales para pagar a estas estructuras bajo el argumento que reforestarán diferentes zonas del país. Sin embargo los primeros 445 millones de quetzales se están pagando por concepto de un curso para aprender a sembrar arbolitos. Esta situación contrasta con el veto decretado a la ley de compensación económica al adulto mayor y con las necesidades en materia educativa y de salud que tiene el país.

LA MANIPULACIÓN DEL RESARCIMIENTO

El Programa Nacional de Resarcimiento no arranca y se sigue postergando el derecho de las víctimas a que el Estado resarza en parte el daño causado. Mal intencionadamente el estado ha esgrimido las diferencias entre las organizaciones sociales como la justificación de la no implementación del programa. Sin embargo no asume su responsabilidad de no generar las condiciones adecuadas para fortalecer la institucionalidad del programa que le permita ejecutar los recursos que le han sido asignados.

El PNR esta siendo visto como un botín político y económico por parte del equipo del vicepresidente que les permita contar con recursos para sus objetivos electorales. Dentro de este marco es lamentable el papel y posición de Rosalina Tuyuc (antigua promotora de derechos indígenas y de víctimas) quien encabeza la estrategia de utilizar el PNR con fines políticos y electorales.

El 20 de diciembre el presidente Berger inició el pago de las Patrullas de Autodefensa Civil y el 22 de diciembre en un acto con víctimas en Chimaltenango, Berger con Rosalina Tuyuc no solamente insultó a las víctimas sino se burló de ellas, evidenciando que parte del *show* es justificar el pago a las PAC.

Conclusiones



Conclusiones

1. Transcurridos tres períodos de gobierno de diferentes signos, PAN, FRG y GANA, siguen pendientes las acciones políticas que tiendan a la transformación del Estado exigida en los Acuerdos de Paz como requisito previo para las transformaciones económicas y sociales necesarias para concretar una Paz Firme y Duradera. Las causas del conflicto armado siguen estando presentes y muchas de ellas se han agudizado. La pobreza y las inequidades son crecientes, la discriminación política y social siguen determinando la actividad de los organismos públicos, la violencia y la prepotencia campean como respuesta a las demandas de los oprimidos, mientras la impunidad tiende un manto de silencio protector sobre el ficticio Estado de Derecho.
2. Sometidas al imperio del proceso de globalización, las estructuras del modelo agroexportador en crisis intentan sobrevivir a la par del gran capital internacional adaptando sus modalidades operativas a un nuevo modelo de dominación híbrido, mezcla de finca y Estado neoliberal. La lógica global promueve la inserción a la economía mundial en función del fortalecimiento del sector financiero, la explotación de recursos naturales, la privatización de servicios públicos esenciales y, vía TLC, el intercambio inequitativo de servicios y productos primarios, pero a cambio, en contrapartida, del sostén de privilegios para la élite beneficiaria, la entrega de los servicios e infraestructura al capital privado y el mantenimiento de una fuerza de trabajo barata.
3. La restauración del control sobre el aparato estatal por parte de la más rancia aristocracia social y económica, transitoriamente desplazada por el FRG, ocurre a través de una alianza heterogénea de fuerzas y proyectos sin un liderazgo común, capaz de estabilizar el modelo esbozado en el período Arzú, dejando al desnudo las tendencias elitistas y autoritarias que la caracterizan en defensa de los dos pilares tradicionales del sistema oligárquico: su derecho de propiedad privada y la negativa a financiar los servicios del Estado. La captura del Estado con estos fines, operativizados por medio de sobornos, presiones o manipulaciones políticas resulta en el desprestigio actual del régimen empresarial ante la opinión pública, el descontento generalizado de la población y la violencia pública, institucional y privada, que componen la imagen internacionalmente “fallida” del Estado guatemalteco.
4. Luego de dos años del gobierno Berger es claro el fracaso de la administración de la GANA en dos aspectos fundamentales: el agravamiento de la situación económica, aumento del desempleo, hambre y pobreza y el incremento de la violencia común, el crimen organizado y el narcotráfico. Hitos de este fracaso han sido los fallidos intentos de ampliar la base impositiva a costa de los asalariados de menor ingreso y el de la ley de concesiones. Éxitos pírricos son la reducción de la carga tributaria de grandes contribuyentes, la ratificación del

TLC con los EEUU y la aprobación por el Congreso de las leyes habilitantes de dos macroproyectos. En esta misma categoría debe contabilizarse el alineamiento de votos y bancadas parlamentarias que permitió, entre otras cosas, situar y reelegir al actual presidente del Congreso y aprobar en tiempo récord los presupuestos 2005 y 2006.

5. La bonanza del mercado mundial reflejada en el crecimiento de las exportaciones por aumentos de la demanda y los precios internacionales del café, azúcar, banano y hule sirvió sólo para compensar la reducción de ingresos fiscales resultantes de la reforma del 2004. En la Patria del Criollo lo único que se reparte son las penurias, no las ganancias, que quedan en manos de los exportadores. Por eso, a la gran mayoría de la población sólo llegaron los efectos del aumento de los precios internacionales del petróleo en forma de incrementos en los precios de la canasta básica, del transporte extraurbano, de la energía eléctrica y una inflación en alza que reduce día a día el poder adquisitivo de los salarios.
6. No se vislumbra una mejora en los ingresos fiscales que permita esperar mayores niveles de gasto e inversión pública en los próximos años. A la negativa del gobierno a considerar una actualización del Pacto Fiscal se agregan previsiones optimistas de recaudación en función de ajustes administrativos inciertos y la subestimación de los efectos de la caída de impuestos transitorios como el IETAAP y de la reducción de los aranceles de importación consecutiva a la entrada en vigencia del RD-CAFTA. De hecho, el presupuesto aprobado para el 2006 está claramente desfinanciado. De allí que el recorte del gasto sea ya una práctica habitual de este gobierno, que se prevé continúe. A pesar de ello, el déficit fiscal tiende a crecer y, en la misma medida, la sustitución de recursos tributarios con deuda pública. Con la particularidad de que esta deuda se coloca en el medio local en condiciones desfavorables para el Estado, se inmoviliza ahorro interno y se refuerza el sector especulativo.
7. A la debilidad de las finanzas públicas se suman la incertidumbre del crecimiento económico previsto por la actual administración. A la experiencia que demuestra que los desastres naturales dejan su huella en la economía debe agregarse que la bonanza del comercio internacional no es permanente y que ya se prevé una desaceleración del crecimiento económico norteamericano. El TLC con los EEUU significa una consolidación del amarre de nuestro destino económico a los vaivenes de la economía norteamericana presionando a la mayor importación de sus productos más una incertidumbre en precios y volúmenes de exportación guatemaltecos impactante en las finanzas fiscales.
8. El desastre social producido por la tormenta Stan es aún inestimable pero infinitamente mayor que el económico. Sin embargo, en manos de un gobierno de empresarios dedicado a cuidar la bolsa de sus patrocinantes el drama social ocupa un segundo plano. De entrada se descartó toda posibilidad de crear

algún impuesto específico, optándose por recortar el presupuesto 2005 y aumentar la deuda pública para el 2006. Lo más grave es que el recorte y la deuda justificada por la reconstrucción (además del flujo de donaciones) sirve, no sólo para reactivar, en un año preelectoral, la obra pública sino que, sobre todo, para el manejo político de su distribución. Es de recordar que para calmar los reclamos de la “oposición” parlamentaria alcanzó (no se necesitaron más que unos pocos días de forcejeo) con incluir en el presupuesto 2006 una partida de 400 millones de quetzales para financiar obras requeridas por esos diputados. La jugada se redondea con el manejo discrecional conferido a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) en la asignación de esos recursos (obra por votos), en el denominado Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR). Al no haber sido tratado ni aprobado proyectos concretos, la realización de obras dependerá de la forma cómo voten los demandantes.

9. La deuda pública está entrando en una espiral peligrosa. Si bien aún se encuentra en niveles que se aceptan manejables, de continuar el ritmo actual de incremento no se van a necesitar muchos años para que sean alcanzados, sobre todo si la deuda externa comienza a aplicarse al financiamiento del gasto corriente del gobierno. La falta de voluntad política para implementar medidas adicionales con el objetivo de aumentar los ingresos y la débil sostenibilidad de los ingresos tributarios previstos para el 2006 apuntan a un incremento del déficit fiscal por encima de las previsiones. Los Acuerdos de Paz obligan a perseguir la meta del 12% de carga tributaria, que debería considerarse un mínimo para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones. A estos efectos es imprescindible la actualización del Pacto Fiscal, retomando sus principios y compromisos.
10. El cumplimiento de las metas de gasto de los Acuerdos de Paz muestran gruesas inconsistencias con los compromisos asumidos para el 2000, a pesar de que no han sido actualizadas. Las más serias corresponden al área social, en particular salud y vivienda aunque, en general, se registra un estancamiento.
11. Es evidente que la vía del mercado de tierras, el arrendamiento de tierras y los programas de emergencia alimentaria, son insuficientes y no resuelven la situación de hambre y pobreza en el campo. No obstante, el gobierno persiste en esta ruta para resolver la crisis agraria, con el agravante de la falta de recursos. Urge el impulso de una verdadera política de desarrollo rural y acceso a la tierra.
12. La categoría del gasto social requiere ser redefinida a fin de clarificar el monto y destino de las inversiones realizadas en el incremento del recurso humano y capital social propiamente dichos. Desde la firma de la Paz se acentúa la tendencia a incluir funciones típicas de gobierno (como el municipal), administrativas, económicas y aún políticas (como los programas de atención a las ex-PAC

o el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado), con el claro propósito de sobredimensionar el gasto social y encubrir sus falencias. De allí que la efectiva incidencia de los Acuerdos de Paz sobre el gasto social en las áreas prioritarias de salud, educación y vivienda no pase de una modesta recuperación sobre los niveles observados en 1995. En ausencia de una actualización de las metas correspondientes al 2000 el gasto social es más o menos sostenido por una inversión en educación que responde más a presiones internacionales que a un proyecto autónomo de Nación.

- 13.** El desarrollo de las diferentes políticas sociales implementadas desde la firma de los Acuerdos no responde al espíritu que los anima, integrador de la sociedad hacia mejores niveles de vida bajo el influjo de una decidida y responsable conducción estatal, ni a una visión nacionalista de la inserción a la economía mundial globalizada. Tanto el sostén de la soberanía nacional como la suerte de los Acuerdos de Paz, contradictorios con la versión híbrida de la patria del criollo, depende de la fortaleza del movimiento social y su disposición para reclamar sus compromisos. Para avanzar en el cierre de las brechas históricas en materia social hoy ya no cabe hablar de grados de cumplimiento sino de cuáles son las vías para forzar su concreción, entre las que resalta la importancia del factor financiero fiscal.
- 14.** La política educativa es indisociable del marco socioeconómico y depende tanto del financiamiento público que se asigne como de su finalidad, si es concebida como un bien público o como bien privado, objeto de lucro. Un mayor apoyo financiero orientado a la descarga de costos y responsabilidades en los usuarios del servicio agrava los problemas básicos de ausencia, deserción y fracaso escolar. El abandono del nivel secundario y de la formación para el trabajo amplía la brecha que separa a los pocos que superan el nivel primario de las oportunidades de realización profesional y superación social. El modelo de gestión que hoy se propone es, además del ejemplo más acabado de la concepción elitista de la educación, la pieza maestra para la liberalización del mercado.
- 15.** Bajo la presión de organismos internacionales que exigen acciones y mayor financiamiento para alcanzar las metas del milenio, el gobierno y la empresa privada han cerrado filas alrededor de una administración consecuyente y comprometida con el radicalismo neoliberal. Las políticas mercantilistas acentuadas desde la firma de la Paz implican, bajo el discurso de una pretendida descentralización y el mayor involucramiento de la población, el “desinvolucramiento” del Estado y la estructuración de los nichos del mercado donde la educación es rentable. A estos efectos, el gobierno necesita introducir varias reformas sensibles en la legislación vigente, para lo cual debe vencer la resistencia gremial y superar el desgaste que la inminente batalla política pueda producir. En lo inmediato, pragmáticamente, el gobierno espera que el financiamiento que necesita para alcanzar las metas del milenio provenga en buena parte de los organismos internacionales y de la recolección de fondos promovida por la iniciativa privada.

- 16.** Las políticas de salud están condicionadas por una mínima disponibilidad de recursos, expresión de la histórica irresponsabilidad del Estado con la salud popular, y la adaptación de las políticas públicas a la reforma neoliberal. A ambos es funcional el esquema de participación privada instaurado por el SIAS en el primer nivel de atención. Por un lado se llevó a cabo una extensión de cobertura que ya era imperioso realizar pero creando, a bajo costo, un mercado de prestaciones mínimas en comunidades rurales excluidas. Por otro, en congruencia con la apertura de mercados exigida por los imponentes intereses comerciales que manejan la salud como fuente de negocios, se establece el principio de que los servicios de salud en ningún caso confieren derechos sino que deben ser pagados. En un país que ostenta los peores indicadores de salud, es obvio que no existe ni se ha avanzado en el sentido de construir un sistema nacional de salud, no se ha racionalizado la inversión por medio de la priorización de acciones preventivas ni se ha incorporado la riqueza de recursos humanos y culturales como base de solución de los grandes problemas de salud.
- 17.** La seguridad social es en Guatemala expresión de la desprotección a la que conduce la ausencia del Estado como redistribuidor del ingreso y compensador de las injustas condiciones de vida de los trabajadores. El IGSS como seguro social, apenas uno de los miembros posibles de la constelación de órganos y mecanismos que constituyen un verdadero sistema de Seguridad Social, está al borde del agotamiento. El trabajo informal, los salarios bajos y la evasión contributiva, han conducido a la mínima cobertura actual y la mala calidad de las prestaciones. El envejecimiento del plan de pensiones y la insuficiencia de los programas de salud señalan la inminencia del momento de tomar resoluciones que decidan el destino del IGSS. El dilema entonces será entre rejuvenecimiento o privatización, es decir, entre reforzar la seguridad social o su desmantelamiento como medio de estabilidad social.
- 18.** La incorporación de Guatemala al mundo de la producción globalizada está marcado por la capacidad del recurso humano con que cuenta para enfrentar los desafíos de la competencia con otras naciones donde capital y trabajo confluyen en convivencias menos antagónicas. Sin embargo, lo dramático de la situación es que para las élites económicas esta situación representa una oportunidad de mayor enriquecimiento. De allí que la armazón antilaboral del sistema político y jurídico se mantenga incólume y aún tienda a reforzarse con el debilitamiento de las escasas normas que no han podido ser burladas, una de las cuales es la fijación periódica de un salario mínimo nacional. Ante este panorama, la defensa de las condiciones del trabajo podría depender de la influencia política de las organizaciones laborales del mundo desarrollado.
- 19.** La novel política de vivienda (PNVAH) ha arrancado exhibiendo dificultades de financiamiento y los habituales problemas de toda política pública supeditada al mercado. Al incumplimiento de los mínimos financieros requeridos por

los Acuerdos de Paz se agregan los efectos de la corruptela política y la propia de un mercado en expansión. Pero, además de que siguen excluidas las familias que no califican porque no cuentan con la tierra donde construir ni son sujeto de crédito para comprarla, se puede asegurar que el propósito de tener resuelto el déficit habitacional presente en alrededor de unos 20 años es desde ya una quimera o una mera pantalla propagandística. Además, dentro de un ámbito general de reactivación de la industria de la construcción y de la actividad bancaria, la PNVAH parece ser más que una política pública orientada a resolver una necesidad básica de la población más modesta sino que una vía para la captación de remesas familiares.

- 20.** Para el gobierno de la GANA la agenda de los Pueblos Indígenas no es prioridad. Sus políticas se encaminan al mantenimiento de las estructuras sociopolíticas, con mínimas acciones que consolidan liderazgos individualistas y que no permiten la participación social de esta población. La situación socioeconómica de la población indígena se mantiene invariable, a pesar de cumplirse diez años del AIDPI. Los indicadores sociales se han agudizado a pesar de la existencia de políticas dirigidas a la atención específica de esta población. El supuesto “fracaso” de estas políticas se construye deliberadamente con el objetivo de mantener y fomentar la dependencia hacia los grupos económicamente poderosos.
- 21.** A pesar de la existencia del AIDPI, no existe una agenda clara y objetiva sobre la ruta que ha de recorrer el mismo en el corto, mediano y largo plazo. Las personalidades indígenas que han participado en los gobiernos del FRG y la GANA no han promovido el abordaje de este tema y más bien han asumido una participación benevolente a las acciones racistas de ambos gobiernos. Los grupos empresariales y oligárquicos han logrado definir una estrategia política clara, que adversa los intereses de los pueblos indígenas. Su inserción en la Globalización implica no sólo la captura de los Recursos Naturales para su explotación industrial, sino además el aprovechamiento de la mano de obra barata de la población indígena, que ya no encuentra en el trabajo agrario el sustento para su sobrevivencia.
- 22.** El AFPC y el AGDH implican una Agenda de Seguridad Democrática que no ha sido retomada por el Gobierno de Oscar Berger, en tanto que no se han impulsado las decisiones y acciones políticas necesarias para fortalecer las instituciones encargadas de velar por la Seguridad Ciudadana y el respeto de los Derechos Humanos. Por el contrario, se evidencia que sus acciones son improvisadas, irreflexivas e incluso atentatorias para los ciudadanos guatemaltecos.
- 23.** Guatemala se consolida como uno de los países más violentos del continente, en tanto predomina la impunidad y la promoción de una Cultura de la Violencia. Esto ha motivado la instalación y consolidación en el país de mafias transnacionales que ni el mismo Estado puede afrontar cuando se salen de control.

24. En tanto que los poderes clandestinos se han consolidado en todas las estructuras del Estado, el gobierno guatemalteco no tiene otra opción que ceder la soberanía nacional a los Estados Unidos para controlarlos. Sin embargo los intereses de los Estados Unidos no implican mayores garantías para la seguridad de la población guatemalteca.
25. Se agrava la situación de la seguridad ciudadana que desemboca en una incontrolable violencia social en donde el crimen organizado encuentra el contexto ideal para la promoción y fortalecimiento de estructuras y actividades ilícitas.
26. Se consolida la Impunidad como una característica fundamental del sistema de justicia guatemalteco el cual evidencia debilidad funcional y una preocupante cooptación por parte de los poderes fácticos (mafias, militares y empresarios).
27. El Ejército guatemalteco se aproxima a integrarse a los ejércitos regionales en aras de la Seguridad Hemisférica. A pesar de los avances políticos que se han alcanzado, se impone la agenda de Seguridad de los Estados Unidos con miras a controlar el narcotráfico, las migraciones y el terrorismo, postergándose los intereses nacionales.
28. Se agrava la situación de Derechos Humanos, se incrementaron los ataques contra organizaciones y defensores/as, se estimula la rearticulación de las PAC y se posterga el resarcimiento para las víctimas.
29. A nueve años de la firma de la paz, la actitud de la clase política, especialmente de los partidos, continúa sin articular propuestas ni contribuir de manera efectiva al impulso de procesos integrales. Reducen el ámbito de su influencia a las pocas y mediocres maniobras en el marco del congreso de la República. Este accionar los coloca en una crisis de credibilidad y representatividad que es abonada por las pugnas internas para favorecer a elites y las mafias que los han infiltrado. No se avizora en el corto y mediano plazo los urgentes y necesarios cambios en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que permitan transformar las estructuras partido-empresariales y corporativas en instrumentos que viabilicen y fortalezcan la vida político-democrática que el país necesita.
30. Finalmente, el **Colectivo de Organizaciones Sociales, COS**, hace un llamado a las diferentes expresiones sociales y gremiales de izquierda, a que juntos impulsemos de forma decidida un frente político popular con visión de futuro que aporte a la transformación de las estructuras que mantienen la inequidad, discriminación, racismo y opresión. El reto de este esfuerzo colectivo es refundar el Estado y construir la segunda República, por que:

OTRA GUATEMALA ES POSIBLE



Otra Guatemala ES POSIBLE

Desde abajo
y a la izquierda

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL Reporte: **Pobreza en Guatemala**. Febrero 2003.
- BARREDA, CARLOS **Análisis sobre el Plan Puebla Panamá**. CONGCOOP. Guatemala, Junio del 2003.
- BARREDA, CARLOS **El Acuerdo Stand By firmado con el FMI: Impacto en Guatemala**. CONGCOOP. Guatemala, enero del 2004.
- CEPAL **Panorama social de América Latina, Documento informativo 2005**. Versión electrónica, [www.eclac.org/publicaciones/desarrollo social](http://www.eclac.org/publicaciones/desarrollo%20social).
- CEPAL **Notas Preliminares sobre los efectos de Stan en Guatemala**. Guatemala, 7 de noviembre del 2005.
- CIEN **Informe de progreso educativo, para PREAL**. Guatemala, julio 2002.
- CGTG **Breve descripción de las condiciones laborales en las fincas de la Boca Costa Sur occidental de Guatemala**. Agosto 2005
- CIIDH/CONGCOOP **Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005**. Guatemala, enero del 2006.
- CIEN **Estudio sobre la magnitud y el costo de la violencia en Guatemala**. Versión electrónica.
- CIEN **Informe del progreso educativo**. Guatemala, julio 2002
- CIEN **Políticas laborales en Centroamérica, ¿oportunidades o barreras para el desarrollo?** 2004
- CNPRE **Realidad presupuestaria de la educación y expectativas para el 2005**. Presentación ppt, octubre 2004.
- CNPRE **Diseño de reforma educativa**. Guatemala, 1998.
- COS **Proceso de paz: situación actual análisis y propuesta**. Guatemala, mayo del 2003.
- COS **Otra Guatemala es posible: balance de la paz 2004**. Guatemala, enero del 2005.
- COS **La Bomba Social a Punto de Estallar**. Guatemala, septiembre del 2005.
- COS **La Patria del Criollo**. Guatemala, febrero del 2005.
- COS **Ley de Concesiones. Instrumento de mediación entre sector público y privado o fachada para la privatización**. Guatemala, julio del 2005.
- COS **No es para Tanto**. Guatemala, 23 de octubre del 2005.
- COS **Por un Presupuesto Solidario 2006: reconstrucción para el cambio**. Guatemala, octubre del 2005.
- COS **Ley general de aguas, mercado sin contexto**. Guatemala, julio 2005.

- CONGCOOP **Balance de la aplicación de la política agraria del BM en Guatemala 1996–2005.** Guatemala, octubre del 2005
- DE LEÓN, CARMEN ROSA. **Guatemala: análisis sobre estadísticas de muertes violentas de mujeres.** IEPADES. Guatemala, 2005. En www.iepades.org
- DURÁN VALVERDE, FABIO. **Evaluación actuarial del programa de pensiones del IGSS.** Fundación Friedrich Ebert–PNUD en Cuadernos del Desarrollo, PNUD 2002–1.
- FIAN **Consideraciones sobre la Ley y La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.** Mayo 2005
- FORO ECUMÉNICO POR LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN. **Mensaje en ocasión del IX Aniversario de los Acuerdos de Paz.** Guatemala, diciembre del 2005.
- FORO ECUMÉNICO POR LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN. **Evaluación a los compromisos del Grupo Consultivo: Diversos enfoques.** Guatemala, septiembre del 2002.
- FORO ECUMÉNICO POR LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN. **Grupo Consultivo 2003: una oportunidad para el desarrollo, la democracia y la paz en Guatemala.** Guatemala, agosto del 2003.
- GANUZA, ENRIQUE; LEÓN, ARTURO; SAUMA, PABLO. **Gasto público en servicios sociales básicos: La situación regional.** Octubre 1999.
- GRAN CAMPAÑA NACIONAL POR LA EDUCACIÓN. **Resultados de la auditoría social, 2003.** Guatemala, 2004.
- IECCP **El Sistema Penitenciario Guatemalteco.** Guatemala, 2003. www.iccpg.org.gt
- IEPADES **Las Armas Pequeñas.** Sin más datos editoriales. En www.iepades.org
- INE **Comportamiento del Índice de Precios al Consumidor, IPC, al mes de octubre del 2005 base diciembre 2000 = 100.0.** Guatemala, 7 de noviembre del 2005.
- IGSS **Informes de labores 2004.** Guatemala, 2004.
- INE **Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso (ENEI) 2004.** Guatemala, 2005.
- MESA-LAGO, CARMELO **La seguridad social en Guatemala. Diagnóstico y propuesta de reforma.** Fundación Friedrich Ebert, febrero 2000.
- MINEDUC **Diálogo y Consenso Nacional para la reforma educativa.** Guatemala, marzo 2001.
- MINEDUC **Plan Nacional de Educación 2004–2007.** Guatemala.
- MICIVI **Informe de labores 2004.** Página web FOGUAVI.
- MICIVI **Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, PNVAH.** página web.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE PERÚ. **Boletín de Transparencia Macrosocial, no. I.** Marzo 2005, versión electrónica, www.mef.gob.pe/propuesta/INFECO/
- MINUGUA **La educación, una condición para la Paz.** Informe de verificación, abril 2002.

- MINUGUA **Situación de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz.** Informe de verificación, junio 2001.
- MINUGUA **Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala. Tomo I. Compendio general sobre el proceso de paz.** Guatemala, 2000.
- MSPAS **Cuentas Nacionales de Salud, 1998.** Guatemala, 1999.
- MSPAS **Informes de Labores. 2002, 2003 y 2004.**
- OIM **Encuesta Nacional de emigración internacional. 2004.**
- OREALC/UNESCO **Informe regional sobre los objetivos del desarrollo del milenio.** Santiago de Chile, 2003
- OREALC/UNESCO **La conclusión universal de la educación primaria en América Latina, ¿está realmente tan cerca? Informe regional sobre los objetivos del milenio.** Santiago de Chile, octubre 2004
- OREALC/UNESCO **Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe.** Versión electrónica, 2005.
- OPS **Situación de Salud en las Américas. Indicadores básicos. 2005**
- QATZIJ, Defensoría Indígena Wajxaquib'No'j. **Por el resguardo y mantenimiento de nuestro ecosistema.** Guatemala, 2004.
- PNUD **Informe de desarrollo humano 2002: Guatemala, desarrollo humano, mujeres y salud.** Guatemala, 2002.
- PREAL **Es hora de actuar. Informe de progreso educativo de Centroamérica y República Dominicana.** Versión electrónica, 2003
- PROYECTO POLSEC **Hacia una Política de Seguridad Democrática. Tomo 2: Institucionalidad de la Seguridad Democrática.** Guatemala, 2004.
- PROYECTO POLSEC **Hacia una Política de Seguridad Democrática. Tomo 4: Derechos Humanos, Investigación Criminal y Género.** Guatemala, 2004.
- RD-CAFTA **Construyendo el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades. Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana.** RD-CAFTA: Capítulo 16.
- ROBLES MONTOYA, RODOLFO. **Lineamientos Democráticos para una Nueva Ley Constitutiva del Ejército y Marco Legal para la Función Militar.** Fundación Myrna Mack. Guatemala, 2004.
- SCHNEIDER, PABLO R **Guatemala social, estudio de país.** CEPAL 1998. Versión electrónica [www.eclac.org/publicaciones/desarrollo social/Guatemala](http://www.eclac.org/publicaciones/desarrollo_social/Guatemala).
- SEGEPLAN **Informe de consultoría Meta 3 (ODM2) de la Declaración del Milenio.**
- TORRES, ROSA MARÍA **Participación ciudadana y educación.** Versión electrónica www.unesco.org/education/efa/partnership/oea_document.
- UNESCO **Informe de seguimiento de la Educación Para Todos (EPT) en el mundo. 2005.** Panorama regional de América Latina y el Caribe.
- YAGENOVA, SIMONA **Las Mujeres y el Proceso de Paz.** UNAMG. Guatemala, 2004.

Otra Guatemala ES POSIBLE

Desde abajo
y a la izquierda



Colectivo de Organizaciones Sociales **COS**